Werner Fuchte

DIE PROBLEMATIK LÄNGERFRISTIGER FINANZWIRTSCHAFTLICHER VORAUSSCHÄTZUNGEN UND DER REAKTION AUF FEHLSCHÄTZUNGEN IN UNTERGEORDNETEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN (GEMEINDEN)

1976

1975

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547204_0020

Die Problematik längerfristiger finanzwirtschaftlicher Vorausschätzungen und der Reaktion auf Fehlschätzungen in untergeordneten Gebietskörperschaften (Gemeinden)

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft
durch den
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von

Werner Fuchte
aus Meschede

1976

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Timm
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Metze
Dekan:	Prof. Dr. Helmstädter
Tag der mündlichen Prüfung:	28. Mai 1975

Seite

A. Einführung 1

B. Einnahmenvorausschätzungen untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) 1o

I. Gemeindeeinnahmen als Gegenstände von Vorausschätzungen 1o

1. Steuereinnahmen 1o

2. Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Erwerbseinkünften 13

3. Einnahmen aus dem Finanzausgleich 14

4. Einnahmen aus der Kreditaufnahme 14

II. Steuervorausschätzungen 17

1. Steuervorausschätzungen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße 17

a. Probleme der Berechnung des Sozialprodukts in kleinen Gebietskörperschaften 17

b. Vorausschätzung des Sozialprodukts in kleinen Gebietskörperschaften 22

c. Abhängigkeit des Steueraufkommens vom Sozialprodukt 3o

aa. Gewerbesteueraufkommen 3o

bb. Grundsteueraufkommen 35

2. Steuervorausschätzungen in Abhängigkeit von der Gemeindestruktur 38

a. Steuervorausschätzungen in Gemeinden mit Agrarstruktur 38

aa. Sozialproduktsvorausschätzungen in Gemeinden mit Agrarstruktur 38

bb. Abhängigkeiten des Steueraufkommens vom Sozialprodukt in Gemeinden mit Agrarstruktur 41

b. Steuervorausschätzungen in Gemeinden mit gewerblicher Struktur 43

aa. Sozialproduktsvorausschätzungen in Gemeinden mit gewerblicher Struktur 43

bb. Abhängigkeit des Steueraufkommens vom Sozialprodukt in Gemeinden mit gewerblicher Struktur 47

Seite

c. Steuervorausschätzungen in Dienstleistungsgemeinden 51

aa. Sozialproduktsvorausschätzungen in Dienstleistungsgemeinden 51

bb. Abhängigkeiten des Steueraufkommens vom Sozialprodukt in Dienstleistungsgemeinden 53

d. Berücksichtigung differenzierter Wirtschaftsstrukturen in Steuervorausschätzungen 55

III. Vorausschätzung der Finanzzuweisungen 59

1. Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer 59

2. Allgemeine Finanzzuweisungen 64

a. Schlüsselzuweisungen 64

b. Sonstige allgemeine Finanzzuweisungen 68

3. Zweckzuweisungen 71

IV. Vorausschätzung des Kreditspielraums 73

C. Ausgabenvorausschätzungen untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) 79

I. Gemeindeausgaben als Gegenstände von Vorausschätzungen 79

II. Bedingtheiten der Ausgabenvorausschätzungen durch die Größe, Struktur und Finanzautonomie der Gemeinden 87

III. Ausgabenvorausschätzungen in einzelnen Aufgabenbereichen 97

1. Ausgaben für die allgemeine Verwaltung 97

2. Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung 101

3. Ausgaben für Schulen 104

4. Ausgaben für soziale Angelegenheiten und Gesundheitspflege 109

5. Ausgaben für öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung 116

6. Ausgaben für das Bau- und Wohnungswesen 123

D. Der Spielraum ausgaben- und einnahmenpolitischer Reaktionen untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) auf Fehlschätzungen 129

I. Risiken finanzwirtschaftlicher Fehlschätzungen 129

Seite

II. Der ausgabenpolitische Reaktionsspielraum 134

1. Kürzungsmöglichkeiten verschiedenartiger Ausgaben 134

a. Ausgaben für Güter- und Leistungskäufe 134

aa. Personalausgaben 134

bb. Laufende Sachausgaben 136

cc. Investitionen 14o

b. Transferzahlungen und Subventionen 145

c. Ausgaben für die Kredittilgung 147

2. Rückwirkungen von Ausgabenkürzungen auf Gemeindeaktivität und Produktionsstandort 15o

III. Der einnahmenpolitische Reaktionsspielraum 161

1. Möglichkeiten und Wirkungen der Erhöhung der Steuereinnahmen 161

a. Der institutionelle Spielraum für Steuererhöhungen 161

b. Steuersatz-(Hebesatz-)erhöhungen und Steueraufkommenserhöhung in Abhängigkeit von der Größe und Struktur der Gemeinden 163

c. Die Rückwirkungen von Steuersatz-(Hebesatz-)erhöhungen auf Produktionsstandort und Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden in Abhängigkeit von der Größe und Struktur der Gemeinden 17o

2. Möglichkeiten und Grenzen der Erhöhung der Kreditseinnahmen 178

a. Der institutionelle Spielraum 178

b. Schuldendienst und Verschuldungsgrenze 18o

3. Überbrückung von Fehlbeträgen durch Rücklagenentnahmen 184

4. Der Spielraum für eine Erhöhung der Finanzzuweisungen 187

Literaturverzeichnis

a. Selbständige Bücher und Schriften

Aufermann, Ewald
Grundzüge betriebswirtschaftlicher Steuerlehre,
Die Wirtschaftswissenschaften Reihe A, 17. Lfg.,
hrsg. von Erich Gutenberg,
Wiesbaden 1969

Barocka, Egon
Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft,
Frankfurt am Main o.J. (1958)

Behmenburg, F.W.
Die langfristige Investitionsplanung der Gemeinden,
Diss. Köln 1961

Blankenburg, Jürgen
Die Typisierung der Gemeinden nach sozialökonomischen
und finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmalen,
Forschungsberichte des Landes NRW,
Köln und Opladen 1965

Boustedt, Olaf und Ranz, Herbert
Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung,
Aufgaben und Methoden,
Bremen-Horn: Dorn 1957,
Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und
Landesplanung. Abhandlungen Bd. 33

Burkhead, Jesse
Government Budgeting,
New York John Wilsy & Sons, Inc.,
Second Printing, March 1959

Depiereux, Stefan
Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden,
Siegburg 1972

Deppe, Ludwig
Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur,
Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden.
Untersucht am Beispiel der sozialen und kulturellen Ausgaben
in Nordrhein-Westfalen,
Münster 1966

Ehrlicher, Werner
Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung,
Hannover 1967

E l s n e r , Hermann und S c h ü l e r , Manfred
Das Gemeindefinanzreformgesetz,
Hannover 197o

Finanzbericht 1972, 1973, 1974 und 1975,
Bundesministerium der Finanzen, Bonn

G e r f i n , Harald
Langfristige Wirtschaftsprognose,
Tübingen und Zürich 1964

G ä f g e n , Gerard
Theorie der wirtschaftlichen Entscheidungen, 2. Auflage,
Tübingen 1968

G u t a c h t e r a u s s c h u ß
Vermögensteuerschätzung, Das Vermögensteueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten im Auftrage der Bundesregierung,
MS. Bonn 1966

H a b e r l e r , Gottfried
Prosperität und Depression,
Tübingen und Zürich 1955

H a g e m a n n , Günter
Aufkommenselastizitäten ausgewählter Steuern in der Bundesrepublik Deutschland 195o-1963,
Tübingen 1968

H a l l e r , Heinz
Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme.
5. Auflage, Tübingen und Zürich 1972

H o f f m a n n , Walther G.
Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts,
Berlin-Heidelberg-New York 1965

H o p p e , Werner
Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände,
Diss. Münster 1957

I s a r d , Walter
Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science,
Cambridge, Massachusetts, Third Printing, May 1963

I s a r d , Walter und C o u g h l i n , Robert E.
Municipal Costs and Revenues resulting from Community Growth.
Wellesley: Chandler-Davis Publ. Comp. 1957

Kommission für die Finanzreform
Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage,
Stuttgart-Köln-Berlin-Mainz 1966

L e n o r t , Norbert J.
Strukturforschung und Gemeindeplanung,
Köln und Opladen 196o

L ö b b e , Klaus und R o t h , Albert
Methoden der mittelfristigen Steuervorausschätzung,
Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts
für Wirtschaftsforschung, N.F. Bd. 3o (1971)

L o s c h e l d e r , Wilhelm und G i e r e , Gustav
Gemeindehaushaltsrecht, Kommentar zu den Gemeindehaus-
haltsverordnungen der Länder,
Stuttgart und Köln o.J. (1954)

M e i c h s n e r - S e e g e r - S t e e n b o c k ,
Kommunale Finanzplanung, Neue Kommunale Schriften 15,
2. neubearbeitete Auflage,
Köln 1974

M u s g r a v e , Richard A.
The Theory of Public Finance,
New York - Toronto - London 1959

P a g e n k o p f , Hans
Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Auflage,
Münster 1962

R ä b e r , Josef
Subventionen als volkswirtschaftliche und finanzwirt-
schaftliche Erscheinung,
Winterthur 1965

S c h m i d t , Johannes Werner
Gemeindefinanzreformgesetz, Kommentar mit Durchführungs-
verordnungen, Neue Kommunale Schriften 13, hrsg. v.
R. Jöb,
Köln 197o

Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden,
hrsg. vom Deutschen Städtetag, 6o. Jahrgang 1973

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland,
1972, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden

T i n b e r g e n , Jan
Einführung in die Ökonometrie,
Wien-Stuttgart o.J. (1962)

T r e t n e r , Carl-Heinz
Langfristige Planung von Staatsausgaben,
Finanzwirtschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Heft 32,
Berlin 1966

W i n k l e r , Ernst-Günter
Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditaufnahme,
Schriften des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 45,
Berlin-München 1961

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft,
Gutachten zur wirtschaftlichen Vorausschau auf mittlere Sicht, in:
Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, hrsg. vom Bundesmini-
sterium für Wirtschaft,
Göttingen 1973, S. 455 ff.

Z u h o r n , Karl und H o p p e , Werner
Gemeinde-Verfassung,
Das Gemeinderecht in Nord-Rhein-Westfalen Bd. 1, 2. Auflage,
Siegburg 1962

b. Beiträge in Sammelwerken

A l b e r s , Willi
Finanzzuweisungen und Standortverteilung, in:
Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins
für Socialpolitik N.F. Bd. 32,
Berlin 1964, S. 253 ff.

A l b e r s , Willi
Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten
Haushalts, in:
Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des
Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o II,
Berlin 1964, S. 835 ff.

van A u b e l , Peter und E b e r h a r d , Gunter
Krankenhauswesen, Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und
Praxis, 2. Bd., Kommunale Verwaltung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S. 464 ff.

B r a n d s t ä t t e r , Heinrich
Bau- und Wohnungswesen, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft
und Praxis, 2. Bd., Kommunale Verwaltung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S. 538 ff.

E i c k , Jürgen
Art. Dienstleistungen, in: Handwörterbuch der Sozialwissen-
schaften, Bd. 12,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965, S. 55o ff.

F i s c h e r - M e n s h a u s e n , Herbert
Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltsrecht, in: Probleme
der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für
Socialpolitik N.F. Bd. 52 (1969), S. 56 ff.

H a h n , Herbert
Unterschiede der Entwicklung von Produktivität, Lohn- und
Preisniveau in den einzelen Wirtschaftsbereichen der Bundes-
republik, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft,
Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o II (1964),
S. 65o ff.

H a x , Karl
Art. Industriebetrieb, in: Handwörterbuch der Sozialwissen-
schaften Bd. 5,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 243 ff.

H e c k e l , Hans
Schulverwaltung, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und
Praxis, 2. Bd., Kommunale Verwaltung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S. 11o ff.

H e r l e m a n n , Hans-Heinrich
Art. Landwirtschaftliche Marktordnung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 6,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965, S. 493 ff.

H o c h w a l d , Werner
Conceptual Issues of Regional Income Estimation, in: Regional Income Studies in Income and Wealth, vol XXI,
National Bureau of Economic Research (NBER),
Princeton 1957, S. 9 ff.

H o f f m a n n , Josef
Kommunales Sparkassenwesen, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd., Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 741 ff.

H o f f m a n n , Walther G.
Art. Industrialisierung (I) Typen des industriellen Wachstums, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 5,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 224 ff.

H u r s t , Karl
Gemeindeeinrichtungen, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Bd., Kommunale Verwaltung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S. 833 ff.

I p s e n , Hans Peter
Kommunales Verfassungsrecht in den Stadtstaaten (Hamburg), in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Bd., Kommunalverfassung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 516 ff.

K l o t e n , Norbert
Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 32,
Berlin 1964, S. 121 ff.

K ö t t g e n , Arnold
Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Bd., Kommunalverfassung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 185 ff.

L i t t m a n n , Konrad
Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 32,
Berlin 1964, S. 61 ff.

L i t t m a n n , Konrad
Art. Gewerbesteuer, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 4,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965, S. 532 ff.

L i t t m a n n , Konrad
Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 195o bis 197o, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o II,
Berlin 1964, S. 779 ff.

L i t t m a n n , Konrad
Über einige Probleme einer Wirkungslehre öffentlicher Ausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 47,
Berlin 1967, S. 277 ff.

M e r t e n s , Dieter
Veränderungen der industriellen Branchenstruktur in der Bundesrepublik 195o-6o, in: Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 26,
Berlin 1962, S. 439 ff.

N e t z e r , Dick
Financial Needs and Resources over the Next Decade: State and Local Governments, in: Public Finances, Nees, Sources and Utilization,
Princeton 1961

N e u m a r k , Fritz
Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 45 (1967), hrsg. von Helmut Arndt, S. 173 ff.

P r i e b e , Hermann
Grundzüge der landwirtschaftlichen Strukturentwicklung, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o I,
Berlin 1964, S. 221 ff.

S a t t l e r , Herbert
Gemeindliche Finanzverfassung, Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis 3. Bd., Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 1 ff.

S c u p i n , Hans Ullrich
Das Polizeirecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Bd., Kommunale Verwaltung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S. 6o6 ff.

S e n f , Paul
Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in: Probleme des öffentlichen Budgets, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 31,
Berlin 1964

S t r a l a u , Josef
Gesundheitswesen, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Bd., Kommunale Verwaltung,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S. 439 ff.

T i m m , Herbert
Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften und Standortverteilung. Ein Beitrag zur ökonomischen Beurteilung des Finanzausgleichs, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 32,
Berlin 1964, S. 9 ff.

T i m m , Herbert
Art. Gemeindefinanzen (I) Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 4,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1963, S. 299 ff.

V o i g t , Fritz
Art. Handwerk, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 5,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 24 ff.

W o e r m a n n , Hans
Art. Landwirtschaftliche Betriebssysteme, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 6,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959, S. 476 ff.

Z e i t e l , Gerhard
Bestimmungsfaktoren der Preis- und Produktivitätsstruktur, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o II,
Berlin 1964, S. 666 ff.

c. Aufsätze in Zeitschriften

A l b e r s , Willi
Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuern, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik,
Stuttgart Bd. 18o (1967), S. 99 ff.

C l a r k , Colin
The Economic Functions of a City in Relation to its Size, in: Econometrica Bd. 13 (1945), S. 97 ff.

C o l m , Gerhard
Budgetary Projections in the Framework of Economic Projections and Their Adaptions, in: Public Finance Vol. 17 (1962, S. 5 ff.

F i s c h e r , Walter
Die Bedarfszuweisungen im Gemeindefinanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt Bd. 54 (1953), S. 61 ff.

G ö r g e n s , Hartmut
Entwicklung und Struktur der Gemeindeausgaben in Nordrhein-Westfalen, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 1966, Heft 1, S. 1 ff.

H a l l e r , Heinz
Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 27 (1968), S. 249 ff.

H e c k t , Wilhelm
Zur Einbeziehung der Gemeinden in die Konjunkturpolitik, Institut "Finanzen und Steuern" Nr. 144, Bonn, Januar 1974

H e t t l a g e , Karl M.
Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 27 (1968), S. 235 ff.

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank
25. Jg. Nr. 7 (Juli 1973)

Perspektivprojektionen des Wirtschaftswachstums, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 1.9.197o

Sozialproduktsberechnungen der Länder Heft 3, Das Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte und Landkreise 1957 bis 1966 Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Landesämter 1968

Statistische Berichte des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen 1973

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Methoden der Vorausschätzung der Wirtschaftsentwicklung auf lange Sicht. Bericht einer Sachverständigengruppe, in: Statistische Informationen 196o, Nr. 6

S t u c k e n , Rudolf
Die Haushaltspolitik im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 27 (1968)

T i m m , Herbert
Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 21 (1961), S. 2o1 ff.

W a g e n e r , Friedo
Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften Jg. 3/1964, 2. Halbjahresband

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BewG	Bewertungsgesetz (Fassung vom 1o.12.1965)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
FAG 197o	Finanzausgleichsgesetz 197o - Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 197o vom 1o.3.197o -
GFRG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8.9.1969
GemHVO a.F.	Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Fassung vom 26.1.1954) -
GemHVO n.F.	Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Fassung vom 6.12.1972) -
GewStG	Gewerbesteuergesetz (Fassung vom 2o.1o.1969)
GG	Grundgesetz
GO a.F.	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Fassung vom 28.1o.1952)
GO n.F.	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Fassung vom 11.8.1969)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19.8.1969
RücklVO	Rücklagenverordnung (Fassung vom 5.5.1936)
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967

A. Einführung

Die Probleme längerfristiger Einnahmen- und Ausgabenvorausschätzungen der Gebietskörperschaften haben seit Einführung der mehrjährigen Finanzplanung in der Bundesrepublik eine große Aktualität für die praktische Finanzpolitik erlangt. Die mehrjährige Finanzplanung, die als Rechtsinstitut erstmalig in Art. 1o9 Abs. 3 GG (Grundgesetzänderung vom 8. Juni 1967) erschien, wurde im Rahmen des Stabilitätsgesetzes (§§ 9, 14 StWG) dem Bund und den Ländern auferlegt. Aufgrund der Empfehlungen des Finanzplanungsrates wurde die mehrjährige Finanzplanung sodann, nachdem sie zuvor aufgrund von Ländererlassen auf freiwilliger Basis durchgeführt wurde,[1] als gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden in das neue Gemeindehaushaltsrecht aufgenommen (§ 7o GO n.F., §§ 24 f. GemHVO n.F. für Nordrhein-Westfalen). Schon im Gutachten der Kommission für die Finanzreform[2] war die Einbeziehung der Gemeinden in die Finanzplanung gefordert worden, um durch eine formell umfassende Finanzplanung einen "Überblick über die Finanzwirtschaft aller öffentlicher Aufgabenträger" zu gewinnen und "die Grundlagen für eine gesamtstaatliche Wirtschafts- und Konjunkturpolitik" zu schaffen. In diesem Beitrag wird allerdings nicht beabsichtigt, den gesamten Problemkreis der mehrjährigen Finanzplanung und die Komplikationen der Einbeziehung der Gemeinden darzulegen. Obgleich das Thema dieses Beitrags auch Anliegen der mehrjährigen Finanzplanung einbezieht, wirft diese hingegen eine viel umfassendere Problematik auf, wenn sie in ihren Aufgaben wie folgt gekennzeichnet wird, nämlich als[3]

(1) finanzwirtschaftliches Ordnungsinstrument ("Sicherung eines längerfristigen Haushaltsgleichgewichts"), damit zusammenhängend als

---

1) In den Ländererlassen wurden den Gemeinden Anhaltspunkte für die Gestaltung der Finanzplanung gegeben. S. St. Depiereux, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, Siegburg 1972, S. 15o.

2) Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland 2. Aufl., Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966, S. 131.

3) K.M. Hettlage, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 27 (1968), S. 24o.

(2) Entscheidungsinstrument ("Festlegung von Prioritäten im Bereich der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen") und schließlich als

(3) gesamtwirtschaftliches Steuerungsinstrument ("Einfügung der grundsätzlichen Entscheidungen und Ansätze in gesamtwirtschaftliche Zielvorstellungen").

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Finanzpolitik einer Gemeinde selbstverständlich keine gesamtwirtschaftliche, sondern nur regionalwirtschaftlich begrenzte Effekte zu erzielen vermag. Außerdem dürfte es insbesondere die kleineren Gemeinden überfordern, gemäß dem gesetzlich umschriebenen Zweck der mehrjährigen Finanzplanung "Alternativrechnungen" anzustellen.[1] Andererseits ist offensichtlich, daß das dieser Arbeit gestellte Thema auch in die Problematik mehrjähriger Finanzplanung hineinreicht. Vorausschätzungen und Planungen sowie Planrevisionen auf Grund von Fehlschätzungen sind Bestandteil mehrjähriger Finanzplanung; aber die mehrjährige Finanzplanung überdeckt - wie oben erwähnt - eine weitere Problembreite.

Der erste Teil des vorliegenden Beitrags befaßt sich im anschließenden Abschnitt mit Einnahmenvorausschätzungen der Gemeinden unter der Annahme unveränderter finanzpolitischer Bedingungen, soweit sie von den Gemeinden kontrolliert werden. Diese Annahme soll besagen, daß die Steuergesetze und die Hebesätze der Gemeinden unverändert bleiben. Dagegen soll nicht ausgeschlossen werden, daß sich die von den übergeordneten Gebietskörperschaften festgesetzten Daten der gemeindlichen Einnahmenentwicklung wie etwa die Beteiligungsanteile oder Verbundquoten des Finanzausgleichs im Betrachtungszeitraum ändern können. Das Interesse soll vornehmlich den Bedingtheiten der Vorausschätzbarkeit der Einnahmen durch die Größe und Struktur einer vorausschätzenden Gemeinde gelten. Wenn das Steueraufkommen einer Gemeinde - wie in Steuervorausschätzungen in bezug auf das Bundesgebiet - in eine Abhängigkeit zu dem Sozialprodukt der betreffenden Gemeinde oder bestimmten Teilaggregaten gesetzt werden soll, schei-

---

1) S. auch St. Depiereux, a.a.O., S. 152.
Für Bund und Länder bestimmt § 5o Abs. 3 HGrG, daß die gesetzgebenden Körperschaften die Vorlage von Alternativrechnungen verlangen können.

tert ein solches Vorgehen häufig schon an den Schwierigkeiten örtlicher Sozialproduktsberechnungen. Die Anwendung der für staatliche Steuervorausschätzungen entwickelten Verfahrenstechnik wird weiterhin dadurch erschwert, daß kleinräumige Sozialproduktsvorausschätzungen u.a. infolge der interregionalen Beziehungen besondere Komplikationen verursachen. Hinzu kommt, daß die die Abhängigkeiten des Steueraufkommens quantifizierenden Koeffizienten in kleinen Gebieten in der Regel zur Instabilität neigen, da sie aus kleinen statistischen Massen ermittelt werden müssen. Die Schwankungsmöglichkeiten der in den Kalkül der Vorausschätzung einzubeziehenden Größen und Koeffizienten und damit die Vorausschätzungsschwierigkeiten[1] speziell der Steuereinnahmen hängen indessen in hohem Maße von der Größe und Struktur einer Gemeinde ab.

Im Gegensatz zu den Bedingtheiten der Einnahmenvorausschätzungen durch die Gemeindegröße und -struktur werden deren Bedingtheiten durch die Finanzautonomie der Gemeinden nicht relevant, wenn zunächst unter der Annahme unveränderter finanzpolitischer Bedingungen argumentiert wird. Dagegen werden Art und Struktur der den Gemeinden zugeteilten Einnahmen insoweit erheblich, wie von ihnen das Gewicht der einzelnen Einnahmenarten anhaftenden Ungewißheiten für die Gemeindehaushalte abhängt.[2] Vor allem der Anteil der Finanzzuweisungen an den Gemeindeeinnahmen spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle. Sie stellen für die Gemeinden weitestgehend unbeeinflußbare Erwartungsgrößen dar, da Zuweisungshöhe und -modus zumeist einseitig von den übergeordneten Gebietskörperschaften festgelegt werden.

---

1) Je größer der Bereich der möglichen Werte ist, die eine Größe annehmen kann, umso größer kann die Abweichung zwischen Vorausschätzung und Realisation werden und umso schwieriger ist daher ihre Vorausschätzung, von dem Grad der Regelmäßigkeit oder "Gesetzmäßigkeit" der Änderungen einmal abgesehen.

2) Dieser Gesichtspunkt läßt sich auch wie folgt interpretieren:
"The nature of the task of revenue estimating for budgetary purposes will be determined by the character of revenue sources and their stability ... The stability of revenue sources depends on the extent to which they are influenced by changes in the level of economic activity."
J. Burkhead, Government Budgeting, New York 1959, S. 382.
In diesem Beitrag sollen jedoch nicht die Vorausschätzungsschwierigkeiten unter alternativen Annahmen über Art und Gestaltung der Gemeindeeinnahmen aufgezeigt werden, sondern es soll auf die derzeitige Gemeindefinanzverfassung abgestellt werden.

Der bislang undefiniert verwendete Begriff der Vorausschätzung wurde in Anlehnung an die in der finanzwirtschaftlichen Praxis übliche Terminologie gewählt. Im Haushaltsrecht spricht man gewöhnlich von "Schätzung", wenn der Umfang der Einnahmen und Ausgaben oder deren Entwicklung während einer künftigen Haushaltsperiode fixiert werden soll.[1] In diesem Beitrag sei dem Begriff "Vorausschätzung" der Vorzug gegeben, da der Begriff ohne das beigefügte Präfix auch den Vorgang einschließen kann, daß bereits realisierte Größen anstelle einer exakten Berechnung approximiert, also geschätzt werden. Hier kann darauf verzichtet werden, die in der einschlägigen Literatur ausgiebig diskutierten Begriffsinhalte aufzugreifen, die mit "Prognose", "Projektion", "Vorhersage", "Vorausschau" etc. (bzw. deren fremdsprachigen Korrelaten) verbunden werden. Dies würde über den Rahmen des vorliegenden Beitrags hinausreichen. Es kann jedoch als durchaus fraglich erscheinen, ob der Begriff der Vorausschätzung für die nachfolgend zu behandelnden Vorgänge allein zureichend ist. Denn es ist ja zu berücksichtigen, daß die Gemeinden die Entwicklung der vorauszuschätzenden finanzwirtschaftlichen Größen durch ihre Politik mit beeinflussen können, indem sie von sich aus einen Teil der jene bestimmenden Größen festlegen.[2]

Diese Problematik bleibt noch verdeckt, wenn zunächst auf die Einnahmenvorausschätzungen unter unveränderten finanzpolitischen Bedingungen eingegangen wird. Sie wird jedoch offenbar, wenn daran anschließend die Probleme von Ausgabenvorausschätzungen erörtert werden, wie sie sich aus der Sicht der Träger der Ausgabenpolitik (Gemeinden) selbst darstellen. Dann sind nämlich in den Kalkül auch Vorgänge der "Planung" künftiger

---

1) S. etwa § 8 Abs. 2 GemHVO a.F.:
"Die Einnahmen und Ausgaben sind gewissenhaft und sorgfältig zu schätzen ..." oder
St. Depiereux, a.a.O., S. 151:
"Die Finanzplanung ist ... eine Einnahmen- und Ausgabenschätzung ohne verbindliche Wirkung."

2) Für die hiervon zu unterscheidende Betrachtungsweise der lediglich "passiven" Vorhersage künftiger Ereignisse hat sich der Begriff "on-looker approach" eingebürgert. Er beinhaltet nach RAGNAR FRITSCH "abzuschätzen, was geschehen wird, ohne den systematischen Versuch herauszufinden, was jemand ... tun sollte, wenn er den Lauf der Dinge zu beeinflussen wünscht." Zitiert nach H. Gerfin, Langfristige Wirtschaftsprognose, Tübingen und Zürich 1964, S. 12 (dort teilweise gesperrt gedruckt).

Aufgaben, Projekte und Maßnahmen einzubeziehen, aufgrund deren die Fixierung der Mengen von Gütern, Leistungen und Faktornutzungen erfolgen kann und schließlich - unter Berücksichtigung der erwarteten Preise und Entgelte - die voraussichtlichen Ausgaben veranschlagt werden können. Hierauf ist bei den folgenden Ausführungen Bedacht zu nehmen, wenngleich der Planungsbegriff außerordentlich vielschichtig ist und die in der Literatur anzutreffenden Vorstellungen über ihn teilweise kontrovers sind. Darüberhinaus wird auch das Verhältnis zwischen der Planung und den sonstigen zukunftsbezogenen Operationen (Vorausschätzung, Projektion etc.) unterschiedlich interpretiert. Nach TRETNER[1] können die hier interessierenden Begriffe der Vorausschätzung und Planung wie folgt interpretiert werden:

> "Die Vorausschätzung der künftigen Staatsausgaben ... ist in der staatlichen Ausgabenplanung nur die erste Phase. Sie ist nur e i n Element der Planung ... Die Planung von Staatsausgaben ist aber mehr; sie ist der Entwurf alternativer Ziel- und Mittelkombinationen. Ihr immanent ist das Vermögen des Planungsträgers, die zur Erreichung des Planzieles nötigen Mittel zu kontrollieren. Dennoch ist langfristige Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft keineswegs mit langfristiger Festlegung von Ausgaben gleichzusetzen."

Man kann Vorausschätzungen auch als Vorstufe der Planung derart auffassen, daß sie der Ermittlung der mit Ungewißheiten behafteten Plandaten dienen. Der Fixierung der künftigen Ausgaben geht dann die eigentliche Planung der Projekte und Maßnahmen voraus, deren Durchführung im Betrachtungszeitraum be-

---

1) C.-H. Tretner, Langfristige Planung von Staatsausgaben, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Heft 32 (hrsg. von G. Schmölders) S. 22.
Eine andere Fassung der Inhalte und des Verhältnisses der Begriffe, bei der der Begriff "projection" einen Oberbegriff darstellt, findet sich bei G. Colm, Budgetary Projections in the Framework of Economic Projections and Their Adaptions, in: Public Finance Vol. 17 (1962, S. 7: "Projections as adopted to government use in countries with a mixed economy ... include elements of goal setting, elements of forecasting, and elements of policy devices which are to be explored."

absichtigt ist.[1] Am Beispiel des schulischen Aufgabenbereichs umfaßt dies die Schulraumplanung aufgrund der vorausgeschätzten Schülerzahlen und die technische Planung der Schulbauten. Eine vorherige, zumindest rohe technische Planung erscheint daher als Unterlage der Baukostenschätzung unumgänglich. Die Höhe der beispielsweise für einen beabsichtigten Schulbau veranschlagten Ausgaben entspricht demnach einem bestimmten Stand der Planung, der sich auf die jeweiligen Erwartungen über die Entwicklung der als Planungsunterlage dienenden Größe gründet. Fehlschätzungen dieser Größen erfordern Planrevisionen und führen zu einer vom ursprünglichen Planungsstand abweichenden Höhe der veranschlagten Ausgaben. Die Folgen von Fehlschätzungen hängen indessen von der Konzeption der Planung, also davon ab, ob diese auf eine konkrete Zukunftssituation abgestellt ist oder als Alternativplanung auf mehrere Zukunftssituationen zugeschnitten ist. Eine eigentliche Planrevision wird nur erforderlich, wenn die Ziele und Mittel der Planung (z.B. der zum Ziel genommene Schulraum und die zu seiner Schaffung vorgesehenen Baumaßnahmen) mit einer bestimmten Zukunftssituation verknüpft wurden. In diesem Beitrag soll aber nicht der Versuch unternommen werden, die Problematik der finanzwirtschaftlichen Planung im einzelnen darzulegen, zumal die Lösungsmöglichkeiten der Planungsprobleme nur in einem mittelbaren Zusammenhang mit den herauszustellenden Merkmalen der Gebietskörperschaften (Größe, Struktur) stehen.[2] Ein engerer Zusammenhang besteht aber zu dem "konstitutiven" Merkmal der Finanzautonomie, wenn deren Beschränkungen - entsprechend der zitierten Terminologie - die Möglichkeiten der Planträger be-

---

1) Die im Betrachtungszeitraum beabsichtigten oder angestrebten Projekte und Maßnahmen müssen von den für die Ausgabenpolitik zuständigen Gremien vorgegeben werden. S. dazu auch die Kennzeichnung von Vorgängen der Finanzplanung bei F. Neumark, Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 45 (1967), S. 186 ff. - Umgekehrt werden für Entscheidungen über die Inangriffnahme der Projekte und Maßnahmen im allgemeinen (positive) Vorausschätzungen der Entwicklung der betreffenden örtlichen "Bedürfnisse" bzw. deren Indikatoren benötigt.

2) Es ist einleuchtend, daß die administrativen Voraussetzungen für eine sachgerechte Planung in einer großen Gemeinde mit einer spezialisierten und fachlich qualifizierten Verwaltung günstiger sind als in einer kleinen Gemeinde mit einer möglicherweise noch ehrenamtlichen Verwaltung.

einträchtigen, "die zur Erreichung des Planzieles nötigen Mittel zu kontrollieren." - Allerdings wird im folgenden auch auf Sachverhalte einzugehen sein, bei denen keine oder nur geringfügige Zusammenhänge mit der Größe, Struktur oder finanzpolitischen Autonomie der Gemeinden[1] vorhanden sind, um eine möglichst geschlossene Abhandlung der gewählten Problematik zu erreichen. Darüberhinaus sollen im Rahmen dieser Problematik auch Unterschiede aufgezeigt werden, die sich bei einem Vergleich mit längerfristigen Vorausschätzungen aus der Sicht der staatlichen Finanzwirtschaft ergeben. Dennoch ist die Problematik längerfristiger finanzwirtschaftlicher Vorausschätzungen nicht in jeder Hinsicht davon abhängig, von welcher Ebene innerhalb des öffentlichen Bereichs sie vorgenommen werden oder welche Größe oder Struktur die Gebietskörperschaften einer Ebene haben.

Der letzte Abschnitt dieses Beitrags beschäftigt sich mit den Möglichkeiten der Gemeinden, fehlgeschätzte Entwicklungen durch Einsatz ausgaben- und einnahmenpolitischer Maßnahmen zu korrigieren. Für den Spielraum von Reaktionen auf Fehlschätzungen, um dessen Abgrenzung es dabei geht, sind zunächst die institutionellen Grenzen aufzuzeigen, die sich aufgrund von Beschränkungen der finanzpolitischen Autonomie der Gemeinden ergeben. Daneben sind aber auch zahlreiche nicht institutionelle Grenzen für Reaktionen auf Fehlschätzungen zu unterstellen. Sie können u.a. mit der fehlenden Bereitschaft der Gemeinden begründet werden, mit ausgaben- oder einnahmenpolitischen Maßnahmen auf Fehlschätzungen zu reagieren oder diese Maßnahmen in einem Ausmaß zu treffen, so daß bestimmte unerwünschte Wirkungen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit und den Produktionsstandort zu erwarten wären.

Eine Sonderstellung gegenüber den gemeindeeigenen Einnahmen

---

1) Die Kriterien der Größen- und Strukturbestimmung bei den Gemeinden sind aus den Studien zur Gemeindetypologie bekannt. Im folgenden wird auf die zusammengefaßte Darstellung bei J. Blankenburg, Die Typisierung der Gemeinden nach sozialökonomischen und finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmalen, Köln und Opladen, 1965, bezug genommen. Hierbei sollen allerdings nicht - wie üblich - die Größe und Zusammensetzung der Gemeindebevölkerung als alleinige Bestimmungsmerkmale der Gemeindegröße und -struktur herausgestellt werden, wie es die Begriffsbestimmung der Gebietskörperschaft als "mitgliedschaftlicher Organisation" nahegelegt. S. hierzu W. Hoppe, Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Diss., Münster 1957, S. 1o.

nehmen dabei eo ipso die Einnahmen aus dem Finanzausgleich ein, deren Erhöhung im allgemeinen die Mitwirkung der übergeordneten Gebietskörperschaften voraussetzt.

Was die zeitliche Reichweite betrifft, soll das Interesse in diesem Beitrag den mehrjährigen finanzwirtschaftlichen Vorausschätzungen gelten. In der kommunalen Finanzplanung unterscheidet man zwischen kurz-, mittel- und langfristigen finanziellen Planungen.[1] Am deutlichsten lassen sich die kurzfristige und die mittelfristige finanzielle Planung gegeneinander abgrenzen, während eine Abgrenzung zwischen mittelfristiger und langfristiger finanzieller Planung nur mehr oder weniger willkürlich zu vollziehen ist. Die Eigenarten kurzfristiger, höchstens ein Jahr umfassender Vorausschätzungen bestehen darin, daß saisonale Einflüsse und irreguläre Besonderheiten zu berücksichtigen sind.[2] Bei einer längerfristigen Betrachtung fallen dagegen Unregelmäßigkeiten und zudem verzögerte Anpassungen, die sich auf die Dauer ausgleichen, weniger ins Gewicht. Die Besonderheiten der Haushaltsplanung als wichtigstem Bestandteil der kurzfristigen finanziellen Planung kann man darin sehen, daß sie wegen der Vollzugsfunktion und Bindungswirkung für die Verwaltung (§ 65 Abs. 3 GO n.F.) einen höheren Konkretisierungsgrad haben muß als die mittel- und langfristige finanzielle Planung. Was die Abgrenzung zwischen letzteren anbelangt, sind als langfristige finanzielle Planungen die auf eine Zeit von 15-2o Jahren bemessenen Bedarfsplanungen (Finanzperspektive, Investitionsplanung) anzusprechen; Beispiele dafür sind auf Länderebene der "Große Hessenplan" oder das "Nordrhein-Westfalen-Programm", auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte die sog. Kreisentwicklungspläne.[3] Nach ihrer zeitlichen Bemessung ist die Finanzplanung im engen Sinne, wie sie in § 9 des Stabilitätsgesetzes und § 7o GO n.F. umschrieben ist, als mittelfristig einzu-

---

1) Meichsner - Seeger - Steenbock, Kommunale Finanzplanung, Neue Kommunale Schriften 15, 2. neubearbeitete Auflage, Köln 1974, Tz. B 2.21.
2) H. Gerfin, a.a.O., S. 5.
3) Meichsner, Seeger, Steenbock, Kommunale Finanzplanung, a.a.O., Tz. B 2.24.

stufen. Die gesetzliche Fixierung des Finanzplanungszeitraums war dabei wie folgt begründet:[1)]

> "Bei der Festlegung des Planungszeitraums war die Vorstellung maßgebend, daß die fünfjährige Finanzplanung gerade an die Grenze stößt, bei der eine echte, auch auf die Finanzierung ausgerichtete Prognose mehr und mehr in eine reine Bedarfsplanung übergeht. Die Finanzierungsmöglichkeiten sind bei mehr als 5 Jahren nicht mehr ausreichend überschaubar und die Planung nimmt mehr und mehr zunehmend den Charakter einer 'Wunschliste' an."

Auf eine systematische Erörterung der zeitlichen und funktionellen Grenzen der Finanzplanung muß hier verzichtet werden. Diesem Beitrag soll auch nicht ein genau bestimmter Mehrjahreszeitraum unterlegt werden, während dessen die finanzwirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde betrachtet wird. Für die Betrachtung mancher Abläufe dürfte ein mittelfristiger (fünfjähriger) Zeitraum allerdings unzureichend sein wie etwa für die Planung und Rentabilitätsberechnung von Investitionen oder die Schätzung von Auswirkungen der gemeindlichen Finanzpolitik auf die Standortverteilung.

1) Meichsner, Seeger, Steenbock, Kommunale Finanzplanung, a.a.O., Tz. C 1o.12.

B. Einnahmenvorausschätzungen untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden)

I. Gemeindeeinnahmen als Gegenstände von Vorausschätzungen

1. Steuereinnahmen

Schon aufgrund ihres Anteils an den Gesamteinnahmen der Gemeinden[1] kommt den Steuereinnahmen als Gegenstand von Vorausschätzungen ein großes Interesse zu. Hinzu kommt, daß die Entwicklung der Steuereinnahmen auch die Möglichkeiten der Einnahmenerzielung aus anderen Quellen mitbestimmt. Der Erörterung von Steuervorausschätzungen ist dementsprechend im folgenden ein verhältnismäßig großer Raum zu widmen.

Übernimmt man die für staatliche Steuervorausschätzungen verwendete Methodik, ist so vorzugehen, daß das Aufkommen der Gemeindesteuern zu bestimmten wirtschaftlichen Größen in Abhängigkeit gesetzt wird, die für die betrachtete Gemeinde zuvor zu ermitteln und getrennt vorauszuschätzen sind. Es liegt zwar nahe, als wichtigste Bestimmungsgröße das Sozialprodukt der betreffenden Gemeinde anzusehen, da es einen allgemeinen Indikator der örtlichen Wirtschaftsaktivität darstellt. Es ist allerdings bekanntlich sehr schwierig, das Sozialprodukt einer Gemeinde zu ermitteln und eine wirtschaftliche Gesamtrechnung aufzustellen, aus der die benötigten Teilgrößen abgeleitet werden können.

Noch geeigneter als Bestimmungsgrößen sind indessen die ökonomischen Größen, an denen die Steuern angreifen oder die eine Annäherung an die Steuerbemessungsgrundlagen darstellen. Im Rahmen der Realbesteuerung sind dies etwa die

---

1) Der Anteil betrug im Jahre 1972 rd. 33 v.H. der Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge). S. Finanzbericht 1973, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, S. 51.

Erträge (Gewinne) und Lohnzahlungen der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen, deren Investitionen (Betriebsvermögenszugänge) oder grundsteuerpflichtigen Bauinvestitionen.

Die Steuervorausschätzungen beruhen auf institutionell begründeten Abhängigkeiten, soweit Gegenstand, Bemessungsgrundlage und Tarif der Steuern, also durch Gesetz fixierte Tatbestände, in die Steuerfunktionen eingehen. Für aktuelle Analysen werden die Steuerfunktionen als Schätzgleichungen behandelt und mit Hilfe von Elastizitätskoeffizienten und Belastungsquoten eine Beziehung der Steueraufkommen zu den aufkommensbestimmenden Größen und Teilgrößen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hergestellt.[1] Die Werte für das zukünftige Steueraufkommen lassen sich sodann durch Einsetzen der jeweils für den Vorausschätzungszeitraum ermittelten Werte der Bestimmungsgrößen ableiten. Auf nähere Einzelheiten zu den Verfahrenstechniken zur Schätzung der Zusammenhänge zwischen bestimmenden und abhängigen Variablen braucht hier nicht eingegangen zu werden; denn deren Problematik stellt ein generelles Anliegen dar, gleichgültig, welche Gebietskörperschaften betrachtet werden. Eine Behandlung interdependenter Prognosesysteme (z.B. Krelle-Modell) erübrigt sich schon deswegen, weil ihre Anwendung auf der Ebene der Gemeinden auf erhebliche Schwierigkeiten stößt.

Bei der Betrachtung des Zusammenhangs zwischen der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung und dem zu erwartenden Steueraufkommen sind zu berücksichtigen

(a) die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage (B), gegebenenfalls in Abhängigkeit vom Sozialprodukt (Y), und

(b) die Durchschnittssteuerbelastung, ausgedrückt durch das Verhältnis zwischen Steuerbetrag und Bemessungsgrundlage (T/B); hierfür ist - bei offener oder ver-

---

1) Zur Problematik der zusätzlich zu den Schätzgleichungen zu bestimmenden Elastizitätskoeffizienten und Belastungsquoten s. Kl. Löbbe und A. Roth, Methoden der mittelfristigen Steuervorausschätzung, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, N.F. Heft 3o (1971), S. 2o ff. Die Koeffizienten und Quoten sind ihrerseits Ergebnisse umfangreicher Schätzungen. Ebenda.

deckter Progression – auch die Verteilung der Bemessungsgrundlage auf die Steuerpflichtigen maßgebend.

Wendet man auf den zu untersuchenden Zusammenhang die Elastizitätsbetrachtung an, hängt die Elastizität des Steueraufkommens in bezug auf das Sozialprodukt von den Veränderungen des Steuersatzes (nicht unbedingt nur als Tarifgröße, sondern auch als Durchschnittswert) und der Bemessungsgrundlage (Besteuerungsmengen) als Folge von Sozialproduktsänderungen ab. Die Steuerelastizität kann dementsprechend in eine "Besteuerungsmengenelastizität" und eine "Steuersatzelastizität" aufgespalten werden.[1] Als quantitativ am bedeutendsten wird sich im folgenden für die Elastizität des Aufkommens der Gemeindesteuern die "Besteuerungsmengenelastizität" erweisen, so daß dem von ihr gemessenen Abhängigkeitsgrad der Bemessungsgrundlage vom Sozialprodukt das Hauptinteresse gilt. – Bei den nachstehenden Ausführungen soll von der Einnahmensituation ausgegangen werden, wie sie

---

1) Vgl. hierzu, R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance, New York, Toronto, London 1959, S. 5o6 ff. und W. Albers, Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuern, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart Bd. 18o (1967), S. 1o9 ff. Die Besteuerungsmengenelastizität ist definiert als

$$E_B = \frac{dB}{dY} \cdot \frac{Y_o}{B_o},$$

während für die Steuersatzelastizität die Beziehung

$$E_t = \frac{dt}{dB} \cdot \frac{B_o}{t_o}$$

gilt. Die Steueraufkommenselastizität

$$E_T = \frac{dT}{dY} \cdot \frac{Y_o}{T_o}$$

kann mit Hilfe jener beiden Beziehungen gemäß R.A. MUSGRAVE wie folgt ausgedrückt werden:

$$E_T = E_B \left(E_t + \frac{t_1}{t_o}\right),$$

wobei die Indizes 0 und 1 aufeinanderfolgende Perioden bezeichnen. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man die Beziehung

$$T = t\,(B) \cdot B\,(Y)$$

nach Y differenziert und den Differentialquotienten

$$\frac{dT}{dY} = \frac{dB}{dY} \cdot \left(\frac{dt}{dB} \cdot B + t\right)$$

um Y/T erweitert und entsprechend den obigen Elastizitätsdefinitionen umformt. Die Aufspaltung in die beiden Teilelastizitäten wird bei R.A. MUSGRAVE für endliche Änderungen dargestellt.

sich für die Gemeinden nach der Finanzreform des Jahres 1969 darstellt, so daß auch die Einnahmen aus der Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer zu betrachten sein werden. Diese sollen jedoch den Finanzzuweisungen zugeordnet werden, ungeachtet der Bedenken gegen die Zulässigkeit oder Zweckmäßigkeit einer derartigen Zuordnung (s.u.). Trotz der durch die Gemeindefinanzreform von 1969 eingetretenen Änderungen der gemeindlichen Einnahmenstruktur[1] erscheint es indessen angebracht, die Möglichkeiten gemeindlicher Steuervorausschätzungen vornehmlich an den Realsteuern zu betrachten, wenngleich die Gemeinden rd. 4o v.H. des Gesamtaufkommens an Gewerbesteuer (einschl. Lohnsummensteuer) im Wege der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abzuführen haben. Die sonstigen Gemeindesteuern (Zuschlag zur Grunderwerbsteuer und die verschiedenen Aufwandsteuern) sollen bei der Betrachtung vernachlässigt werden, was auch aufgrund ihres zumeist nur geringen aufkommensmäßigen Gewichts gerechtfertigt erscheint.

Die Vorausschätzungsmöglichkeiten scheinen bei den Steuereinnahmen mehr als bei den sonstigen Gemeindeeinnahmen von der Gemeindegröße und -struktur abhängig zu sein. Die großen Schwankungsmöglichkeiten der Steuereinnahmen, die die spezifischen Schwierigkeiten gemeindlicher gegenüber staatlichen Vorausschätzungen ausmachen, mehren sich noch, wenn die Vorausschätzungen für kleine Gemeinden vorgenommen werden, und hängen zudem von der örtlichen Wertschöpfungsbasis (landwirtschaftlich, gewerblich o.a.) und den Wertschöpfungsanteilen der verschiedenen Produktionsbereiche ab.

2. Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Erwerbseinkünften

Wenn auch in anderer Weise, so dürfen auch die Möglichkeiten der Vorausschätzung der Gemeindeeinnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Erwerbseinkünften durch die Gemeindemerkmale

---

1) Nach einer fiktiven Rechnung für das Jahr 1967 betrüge der Anteil der Gewerbesteuereinnahmen unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Finanzreform 12,6 v.H. der Gesamteinnahmen gegenüber tatsächlich 21,6 v.H.
S. H. Elsner und M. Schüler, Das Gemeindefinanzreformgesetz, Hannover 197o, S. 7o.

Größe und Struktur bedingt sein. Ihrem Charakter als "Leistungsentgelten" entsprechend, ist für eine Vorausschätzung vor allem die künftige Nachfrageentwicklung für die betreffenden Verwaltungs- und Produktionsleistungen in Betracht zu ziehen.[1] Insoweit bestehen die Schwierigkeiten kleinräumiger Vorausschätzungen darin, die Bestimmungsfaktoren der örtlich wirksamen Nachfrage aufgrund des vorausgeschätzten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums zu erforschen, wobei vielfach interlokale Leistungsbeziehungen zu berücksichtigen sind. In den Gemeindehaushalten erscheinen die Erlöse oder Gewinne aus der Darbietung der betreffenden Leistungen, wobei die Gemeinden entweder nach eigenen Deckungsvorstellungen oder aufgrund bestimmter Deckungsvorschriften die Gebühren, Tarife und sonstigen Entgelte festsetzen. Dementsprechend bestehen auch unabhängig von der haushaltsrechtlichen Behandlung (Bruttoveranschlagung) Entsprechungen zu den Kosten der entgeltlichen Gemeindeleistungen, so daß deren künftige Entwicklung in den Kalkül mit einzubeziehen ist. Obwohl die Leistungsentgelte einen nicht unbeträchtlichen Teil der Gemeindeeinnahmen ausmachen,[2] soll im folgenden auf deren Erörterung verzichtet werden, da dafür auf die besonderen Probleme betriebswirtschaftlicher Erlös- und Kostenvorausschätzungen eingegangen werden müßte.

3. Einnahmen aus dem Finanzausgleich

Räumliche und raumwirtschaftliche Bedingtheiten der Vorausschätzungen finden sich bei den Gemeindeeinnahmen aus dem Finanzausgleich in weitaus geringerem Ausmaß als bei den Steuereinnahmen. Am engsten ist die Verknüpfung mit der räumlichen Wirtschaftsentwicklung noch bei den Einnahmen aus der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer,

---

1) In den Bereichen eines ausschließlich gemeindlichen Angebotes ist die "Bedarfsprognose" ausreichend, da das Angebot vollständig von der Gemeinde kontrolliert wird. S. hierzu auch H. Gerfin, a.a.O., S. 24.

2) Der Anteil der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Gebühren und Entgelten an den Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) betrug im Jahre 1972 rd. 21 %. Finanzbericht 1973, a.a.O., S. 51.

da die Überweisungen an die einzelnen Gemeinden sich nach der Entwicklung des örtlichen Steueraufkommens richten. Bei den übrigen allgemeinen und zweckgebundenen Finanzzuweisungen hängen die zu erwartenden Einnahmenbeträge der Gemeinden in erster Linie von der insgesamt zu verteilenden Finanzmasse und den Verteilungsmodalitäten ab, die zumeist einseitig von den Ländern festgesetzt werden. Dadurch werden die Möglichkeiten einer Vorausschätzung aus der Sicht der Gemeinden sehr in Frage gestellt. Als Gegenstände der Vorausschätzung sind die Finanzzuweisungen wegen ihrer unterschiedlichen Konstruktion und Zuteilungstechnik - wie darzulegen sein wird - durchaus verschieden zu beurteilen.

4. Einnahmen aus der Kreditaufnahme

Die Ungewißheiten, die für eine Gemeinde hinsichtlich ihrer künftigen Einnahmen aus der Kreditaufnahme bestehen, sind einerseits durch die Schwierigkeit begründet, verläßliche Annahmen über die künftige Aufnahmefähigkeit der Kreditmärkte zu treffen. Den mit der künftigen Angebotsentwicklung verbundenen Ungewißheiten stehen selbstverständlich sämtliche Kreditnachfrager gegenüber; Angebotsverknappungen treffen aber im allgemeinen die Gemeinden, unter ihnen insbesondere die kleinen, weitaus mehr als die übergeordneten Gebietskörperschaften, die aufgrund ihres breiteren Marktzugangs und ihrer größeren Attraktivität für die Kreditgeber eine höhere Konkurrenzfähigkeit auf den Kreditmärkten besitzen als die Gemeinden. Die Ungewißheiten einer Gemeinde hinsichtlich ihrer künftigen Krediteinnahmen können andrerseits durch Fehlermöglichkeiten bei der Schätzung des künftigen Spielraums für die Schuldendienstfinanzierung begründet sein. Soweit im folgenden das Steueraufkommen als Einflußgröße dieses Spielraums zu behandeln ist, wird bei der Argumentation von unveränderten Steuer-(Hebe-) Sätzen auszugehen sein. Die sonstigen laufenden Eigeneinnahmen der Gemeinden, die neben den Steuereinnahmen den Spielraum der Schuldendienstfinanzierung mit beeinflussen (Leistungsentgelte), werden in diesem Beitrag - wie bereits erwähnt - nicht behandelt. Im übrigen erweist sich die

Problematik gerade der Vorausschätzung der Krediteinnahmen als außerordentlich komplex - nicht zuletzt auch wegen der staatlichen Einflußnahmen auf die Kreditaufnahme der Gemeinden.

II. Steuervorausschätzungen

1. Steuervorausschätzungen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße

a. Probleme der Berechnung des Sozialprodukts in kleinen Gebietskörperschaften

Sozialproduktsberechnungen auf lokaler Ebene sind im Vergleich zu nationalen Berechnungen mit besonderen Komplikationen behaftet. Die Komplikationen sind vornehmlich in der Lückenhaftigkeit der vorhandenen Daten und der häufig mangelnden Lokalisierbarkeit der für die Berechnung interessierenden ökonomischen Tatbestände begründet.

In der Praxis hat sich offenbar das "Inlandsprodukt" als relativ geeignetste Sozialproduktsgröße für lokale Berechnungen erwiesen,[1] oder es wurde in Anlehnung an die für höhere Ebenen (Länderebene) geübten Berechnungsverfahren als Berechnungsgröße gewählt.[2] Ausgangspunkt für die Ermittlung des Beitrags der örtlich produzierenden Unternehmen zum "Inlandsprodukt" ist dabei ihr Bruttoproduktionswert (wirtschaftlicher Umsatz der Unternehmen, Bestandsveränderungen an deren Produkten und selbsterstellte Anlagen) vermindert um die Vorleistungen der Produktion.[3] Daraus ergibt sich nach Abzug der Abschreibungen und Korrektur um indirekte Steuern und Subventionen das Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten, das die Summe der in den örtlichen Unternehmen entstandenen Einkommen umfaßt. Nun ist die räumliche Identität von Einkommensentstehung, -verteilung und -verwendung im allgemeinen umso weniger ausgebildet, je kleiner eine Gebietskörperschaft ist. Daraus folgen entsprechend große Unterschiede zwischen "Inlandsprodukt" und "Inländer-

---

1) S. J.N. Lenort, Strukturforschung und Gemeindeplanung, Köln und Opladen 1960, S. 103.
2) S. Sozialproduktsberechnungen der Länder Heft 3: Das Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte und Landkreise 1957 bis 1966, Gemeinschaftsveröffentlichungen der Statistischen Landesämter, Wiesbaden 1968, S. 7.
3) Zu den statistischen Unterlagen der Ermittlungen s. ebenda, S. 9 ff. - Die Beiträge der privaten Haushalte, der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter und der öffentlichen Hand sind also nicht Gegenstände der Berechnung.

produkt" der betrachteten Gebietskörperschaft. Bei mangelnder örtlicher Identität in den Einkommensphasen ergeben sich zudem eine verringerte Flexibilität der Datenbeschaffung[1] und eine erhöhte Lückenhaftigkeit des Datenmaterials. In kleinen Gebietskörperschaften können etwa die Höhe des bei der örtlichen Produktion entstandenen Einkommens und die Höhe des Einkommens der ortsansässigen Einkommensbezieher erheblich voneinander abweichen. Insbesondere bei stark ausgeprägter räumlicher Funktionsteilung von Gemeinden in Wohn- und Betriebsorte, bei denen der Wohnsitz der Einkommensempfänger von dem Sitz der Unternehmen, von denen sie ihre Einkommen erhalten, räumlich getrennt ist, treten solche Abweichungen auf. Dabei dürfte das Ausmaß solcher Divergenzen nicht nur von der Größe der Gebietskörperschaften abhängig sein, sondern auch bei den einzelnen Einkommensarten unterschiedlich sein. Die Lohneinkommensbezieher werden - abgesehen von den Fällen der genannten räumlichen Funktionsteilung von Gemeinden - überwiegend in derselben Gemeinde wohnen, in der die sie beschäftigenden Unternehmen ansässig sind. Trotzdem wird man größere Divergenzen zwischen Lohnzahlungen in einer Gemeinde und Lohnbezügen in einer Gemeinde annehmen können als in einem Bundesland oder der Bundesrepublik insgesamt. Anders dürfte die Frage nach der einkommensmäßigen Verteilung der Wertschöpfung in einer Gemeinde aber etwa für die Gewinne von Kapitalgesellschaften und Zinsen zu beurteilen sein. Für diese Einkommensarten wird man in gemeindebezogenen Berechnungen mit erheblichen Divergenzen zwischen den örtlich entstandenen und den örtlich zugeflossenen Größen zu rechnen haben. Die Berechnung von der Verteilungsseite erscheint vor allem dann erfolgversprechender, wenn auf geeignetes gemeindeweise aufbereitetes Material der Steuerstatistik zurückgegriffen werden kann.

---

1) "In the national accounts, many items of information can be obtained from the records of either the buyer or the seller. This flexibility is not permissible for local income estimation where buyer and seller may reside in different regions."
W. Hochwald, Conceptual Issues of Regional Income Estimation, in: Regional Income, Studies in Income and Wealth, Vol. XXI, National Bureau of Economic Research, Princetown 1957, S. 1o.

Zur Berechnung des Sozialprodukts einer Gebietskörperschaft ließe sich freilich auch von der Verwenungsseite ausgehen. Hierbei ergeben sich für Berechnungen auf örtlicher Ebene Schwierigkeiten daraus, daß die Anteile des "Außenhandels" am gesamten Volumen in der Regel umso größer sein werden, je kleiner eine Gebietskörperschaft ist. Die Berechnung der Verwendungskomponente privater Verbrauch etwa könnte sich entweder auf die Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte in einer Gemeinde oder den Wert der innerhalb dieser Gemeinde abgesetzten Konsumgüter stützen. Die auf diese Weise ermittelten Größen können besonders in kleinen Gemeinden erheblich voneinander abweichen, da die Haushalte in kleineren Gemeinden gewöhnlich einen erheblichen Teil ihrer Verbrauchsausgaben nicht am Wohnort tätigen. Von den privaten Investitionen scheinen die Bauinvestitionen der am wenigsten problematische Berechnungsgegenstand zu sein.[1] Doch ist zu bedenken, daß ein Teil der Bauinvestitionen für Rechnung nicht in der betreffenden Gemeinde ansässiger Eigentümer ausgeführt werden kann. Ähnliche Berechnungsschwierigkeiten wie der private Verbrauch bereiten die Ausrüstungsinvestitionen der privaten Unternehmen in einer Gemeinde. Ihre Höhe kann für das Gesamtstaatsgebiet im Rahmen entweder der Entstehungs- oder Verwendungsrechnung ermittelt werden, ohne daß so ins Gewicht fallende Divergenzen wie in kleinen Gebietskörperschaften des unterstaatlichen Bereichs zu erwarten wären.[2] Zur vollständigen Ermittlung auch der Lagerbestandsveränderungen und selbsterstellten Anlagen wird allerdings am besten von der Entstehungsseite ausgegangen.

Eine schwerwiegende Komplikation der Sozialproduktsberechnung für kleine Gebietskörperschaften von der Entstehungsseite ergibt sich aus der vielfach unzulänglichen Lokalisierbarkeit wirtschaftlicher Tatbestände. Aufgrund dessen ist eine exakte Ermittlung der in einer Gemeinde erzielten

---

1) "It is an estimate of the value of new construction at site and therefore by definition strictly local in character." W. Hochwald, a.a.O., S. 2o.

2) "As the market for capital equipment is nation wide, the discrepancy between regional sales an purchases of durable is likely to be serions." W. Hochwald, a.a.O., S. 2o.

Wertschöpfung in manchen Fällen gar nicht oder nur anhand von Ersatzmaßstäben möglich. Man denke nur an Institutionen mit regionalem oder gar nationalem Tätigkeitsbereich (z.B. Bundesbahn) oder an Unternehmen mit räumlich gestreuten Betriebsstätten. Im letztgenannten Fall bieten sich für eine Berechnung der auf einzelne Betriebe als örtliche Einheiten entfallenden Wertschöpfung als Ersatzmaßstäbe günstigstenfalls die anteiligen Umsätze, Lohnzahlungen etc. an. In der Regel werden aber nur unternehmensbezogene Daten zur Verfügung stehen, so daß die Wertschöpfungsbeiträge von Betriebsstätten, deren Unternehmenssitz sich nicht in der selben Gemeinde befindet, jeweils der Wertschöpfung in der Sitzgemeinde zugeordnet werden.

Wenn mangelnde Daten und die besonderen Schwierigkeiten lokaler Sozialproduktsberechnungen eine originäre Ermittlung nicht zulassen,[1] bleibt noch der Umweg einer derivativen Ermittlung aus Sozialproduktsgrößen übergeordneter Gebietskörperschaften. Wie für jede Aufteilung der auf übergeordnete Räume bezogenen Größen auf räumlich untergeordnete Einheiten ergibt sich jedoch die Schwierigkeit, geeignete Zurechnungsschlüssel zu finden. Die in der Praxis angewendeten Zurechnungsverfahren beruhen auf Schlüsseln wie der Anzahl der Beschäftigten, dem Wert der Umsätze oder der Höhe des Steueraufkommens.[2] Die Fehlermöglichkeiten bei solchen Zurechnungen sind offenbar beträchtlich. Sie mehren sich vermutlich auch mit dem Größenunterschied zwischen der übergeordneten Gebietskörperschaft, dessen Sozialprodukt bekannt ist, und der untergeordneten Gebietskörperschaft, dessen Sozialprodukt aus jenem abgeleitet werden soll. Indessen sind Sozialproduktsberechnungen aufgrund originärer Daten besonders für kleine

---

1) Nach den Erfahrungen in der Bundesrepublik waren die Beiträge der einzelnen Wirtschaftsbereiche zum Bruttoinlandprodukt auf Landesebene noch originär zu ermitteln, die Möglichkeit einer Originärberechnung auf Kreisebene aber nicht mehr gegeben. Sozialproduktsberechnungen der Länder, a.a.O., S. 11.

2) Vgl. dazu O. Boustedt und H. Ranz, Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung. Aufgaben und Methoden, Bremen-Horn: Dorn 1957 (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen Bd. 33), S. 135. Dort werden die Kriterien örtlicher Zurechnungen genannt.

Gemeinden wegen der Lückenhaftigkeit des Datenmaterials und der relativen Aufwendigkeit der Datenbeschaffung problematisch. Unter diesen Voraussetzungen könnte eine kombinierte Anwendung beider Methoden zu erwägen sein,[1] indem etwa nicht originär berechenbare Teile örtlicher Sozialprodukte aus Länderberechnungen hergeleitet werden.

Sozialproduktsberechnungen sind auf Gemeindeebene nach dem derzeitigen Stand der Datenkenntnis und angewandten Berechnungstechnik vornehmlich auf das "Inlandsprodukt" ausgerichtet; der Übergang zum "Inländerprodukt" durch Berücksichtigung des Saldos der Erwerbs- und Vermögenseinkommen zwischen den Inländern eines Berechnungsgebietes und der Außenwelt ist dagegen noch nicht möglich.[2] Dabei können in kleinen Gebietskörperschaften - wie erwähnt - erhebliche Unterschiede zwischen "Inlands-" und "Inländerprodukt" auftreten. Wegen der unterschiedlichen Aussage der beiden Konzepte der Sozialproduktsberechnung ist daher die Eignung der beiden Sozialproduktsgrößen als Bezugsgrößen (unabhängige Variablen) kleinräumiger Steuer- und sonstiger finanzwirtschaftlicher Vorausschätzungen besonders sorgfältig zu prüfen. Im Rahmen von Steuervorausschätzungen kann das "Inlandsprodukt" als geeignete Bezugsgröße für eine Steuer betrachtet werden, die an den Produktionserträgen oder - als deren Äquivalenten - den monetären Entgelten (Faktoreinkommen) am Ort der Entstehung angreift. Dies entspricht nach ihrem "Kreislaufzusammenhang" der Gewerbebesteuerung, soweit deren Angriffspunkte der Gewinn aus Gewerbebetrieb, die diesem hinzuzurechnenden Zinsen für langfristiges Fremdkapital und Miet- und Pachtzinsen für fremde Grundstücke sowie die Lohnsumme sind.[3] Im Rahmen einer Vorausschätzung der Ein-

---

1) So auch W. Hochwald (a.a.O., S. 14):
"Regional income can be estimated from independent local data or through the allocation of national totals to the region. The paucity of regional data will usually force the investigator to use a combination of both methods."

2) Sozialproduktsberechnungen der Länder, a.a.O., S. 9; dort wird der rechnerische Übergang vom Bruttoinlandprodukt zum Bruttosozialprodukt bei Kreisberechnungen für die nächste Zeit als unmöglich erachtet.

3) Zur steuersystematischen Einordnung der Gewerbesteuer hinsichtlich Art und Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen und hinsichtlich ihres Kreislaufzusammenhangs s. K. Littmann, Art. Gewerbesteuer, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 4, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 533.

kommensteuer wäre dagegen das "Inländerprodukt" einer Gemeinde als Bezugsgröße geeigneter, wobei wie übrigens auch für die Gewerbesteuer die Erhebungs- und Zerlegungstechnik bedeutsam ist. Denn der Zusammenhang der aufeinander bezogenen Größen des "Inländerprodukts" einer Gemeinde und des örtlichen Aufkommens einer Einkommensteuer wäre nur lose, wenn die Steuer auf die Lohneinkommen bei den Unternehmen erhoben wird (Quellenabzugsverfahren) und die Steuerbeträge der Gemeinde mit dem Sitz der Unternehmen zufließen würden. Im Rahmen von Vorausschätzungen auf der Ausgabenseite der Gemeindehaushalte kann eine Bezugnahme auf das "Inlands-" oder "Inländerkonzept" der Sozialproduktsberechnung - wie noch auszuführen sein wird - unterschiedlich motiviert werden. Wenn hier die Überlegungen weiterhin auf das "Inlandsprodukt" gerichtet werden, soll damit dem derzeitigen Stand der Bemühungen um lokale Sozialproduktsberechnungen, die sich vornehmlich auf diese Sozialproduktsgröße konzentrieren, Rechnung getragen werden.

b. Vorausschätzung des Sozialprodukts in kleinen Gebietskörperschaften

Auf der Grundlage der in der Planungspraxis der öffentlichen Hand überwiegend angewendeten Verfahren, die sich auf den Produktionsfaktor Arbeit stützen, können Anhaltspunkte für die künftige Entwicklung des Sozialprodukts einer Gemeinde gewonnen werden, indem auf künftige Änderungen der Einsatzmenge und durchschnittlichen Produktivität des Faktors Arbeit in der betreffenden Gemeinde zurückgegriffen wird. Die vorauszuschätzende Sozialproduktsgröße ist notwendig das "Inlandsprodukt" der Gemeinde, wenn auf die örtlich beschäftigten Faktoren abgestellt wird. Es umfaßt also die mit Hilfe der örtlich beschäftigten Ressourcen erstellten, innerhalb oder außerhalb des Gemeindegebietes abgesetzten Güter und Dienste. Es enthält die an Auswärtige gezahlten Einkommen, dagegen nicht die Einkommen der Gemeindemitglieder von außerhalb der Gemeinde. Da das gesamte Sozialprodukt hierbei auf den Arbeitseinsatz bezogen wird, schlagen sich in der Produktivitätskomponente neben spezifischen Produktivitätsfortschritten des Faktors Arbeit zwangsläufig

auch die Wirkungen des technischen Fortschritts nieder. Die Unzulänglichkeiten dieses Vorgehens liegen auf der Hand. Seine Anwendung liegt aber dann nahe, wenn es an ausreichenden statistischen Informationen für die Verwendung entwikkelterer Verfahren fehlt. Für kleine Gebietseinheiten kann sich die Anwendung des arbeitsorientierten Ansatzes aus Kostenerwägungen empfehlen, wenn bei geringem Haushaltsvolumen ein Zwang zur Geringhaltung des Informations- und Prognoseaufwandes besteht.

Zur Analyse des Wirtschaftswachstums aufgrund dieses Ansatzes ist das Sozialprodukt in eine Produktivitäts- und eine Beschäftigungskomponente zu zerlegen:

$$Y = A \cdot B,$$

wobei Y das für eine Gemeinde errechnete "Inlandsprodukt",[1] A die durchschnittliche Arbeitsproduktivität und B die in der Gemeinde beschäftigten Erwerbspersonen darstellen und Y und A als reale Größen aufzufassen sind. Da A definiert ist als Sozialprodukt je Erwerbsperson, ist die obige Beziehung eine Tautologie.[2]

Falls zukunftsweisende Informationen über die Produktivitätsentwicklung in einer Gemeinde fehlen sollten, könnte der Vorausschätzung die für das Gesamtstaatsgebiet erwartete Produktivitätsänderung zugrunde gelegt werden.[3] Die Produktivität

---

1) Bei der Verwendung der Beziehung für Analysen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums wählt man das zu konstanten Preisen bewertete Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen.
Vgl. K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 23. Um ein Bild der Sozialproduktsentwicklung, isoliert von Preissteigerungen, zu erhalten, sind die Nominalwerte entsprechend zu "deflationieren".

2) Der logische Charakter der Beziehung hängt allerdings davon ab, ob Y und B als tatsächliche oder als "ausgezeichnete" Größen (optimale Produktion, Vollbeschäftigung) und A als "exante"- oder als (statistische) "expost"-Größe gedeutet werden.

3) Eine eingehende Erörterung der Ableitung kleinräumiger Entwicklungen aus der großräumigen Sozialproduktsentwicklung findet sich bei W. Isard und G. Freutel, Regional and National Product Projections and Their Interrelations, in NBER, Long-Range Projection, Studies in Income and Wealth, Vol. 16, Princeton 1954, S. 427 ff.

im Gesamtstaatsgebiet ist aber die Resultante aus den aggregierten Produktivitäten einer Vielzahl von Produktionszweigen, die in einem so kleinen räumlichen Ausschnitt des Gesamtstaatsgebietes, wie ihn eine Gemeinde einnimmt, nur zu einem Teil und zu einem mehr oder weniger vom nationalen Durchschnitt abweichenden Verhältnis anzutreffen sind. Eine Vorausschätzung der Produktivitätsentwicklung in einer Gemeinde sollte sich daher möglichst auf eine Analyse der örtlichen Gegebenheiten stützen. Der für eine Gemeinde relevante Gesamtwert wird bestimmt durch die Produktivitätsfortschritte der örtlich vertretenen Produktionszweige und der relevanten Änderungen der Produktionsanteile von Zweigen mit höherer und niedrigerer Produktivität (Struktureffekte). Es ist anzunehmen, daß die Ergebnisse einer Vorausschätzung umso weniger verläßlich sind, je kleiner eine Gemeinde ist. Denn die Produktivitätsentwicklung in kleinen Gemeinden wird im Durchschnitt viel größeren Schwankungen ausgesetzt sein als diejenige großer Gemeinden. Die Möglichkeit, daß Produktivitätsänderungen in bestimmten Bereichen durch entgegengesetzte Änderungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden, dürfte in der Regel mit zunehmender Größe der Gemeinden steigen.

Wie groß die Aussichten auf einen Ausgleich partieller Produktivitätsänderungen sind und in welchem Maße sie sich bei einer Fehlschätzung auf das Gesamtergebnis einer Vorausschätzung der Produktivitätsentwicklung auswirken können, scheint in einem engeren Zusammenhang mit der Gemeindegröße zu stehen, als es für die sonstigen Determinanten der Entwicklung der Gesamtproduktivität in einer Gemeinde und deren Fehlschätzung anzunehmen ist. Neben Strukturänderungen zählen dazu der technische Fortschritt, Substitutionsvorgänge bei den Produktionsfaktoren und deren konjunkturell abhängiger Auslastungsgrad.[1] Was die Gefahr von Fehlschätzungen in dieser Hinsicht betrifft, dürften engere Beziehungen zu

---

1) Für räumlich und zeitlich konkretisierte Vorausschätzungen ist es dagegen erforderlich, die Einflüsse aller Determinanten der Produktivitätsentwicklung möglichst exakt zu quantifizieren.

Merkmalen der Gemeindestruktur gegeben sein. Denn die Bedeutung des technischen Fortschritts und der Substitutionsvorgänge für die Produktivitätsentwicklung (Erhöhung des Mechanisierungsgrades der Produktion, Einsatz leistungsfähigerer Produktionsanlagen) hängt im besonderen von der Art der örtlich vertretenen Produktionszweige ab. Auch hinsichtlich der Verursachung von Fehlschätzungen durch konjunkturelle Schwankungen dürften deutlichere Abhängigkeiten von der Gemeindestruktur als von der Gemeindegröße vorhanden sein. Zumindest scheint es keine Anhaltspunkte dafür zu geben, daß die Einwirkungen konjunktureller Schwankungen auf die Produktivitätsentwicklung mit der Gemeindegröße zu- oder abnehmen.

Neben der Produktivitätskomponente ist bei dem gewählten Ansatz der Sozialproduktsvorausschätzung eine unabhängige Vorausschätzung der Beschäftigungskomponente erforderlich. Diese umfaßt die im Bereich einer Gemeinde beschäftigten Erwerbspersonen.[1] Ausgangspunkt einer Vorausschätzung der Anzahl der Erwerbspersonen bildet die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung in der betreffenden Gemeinde. In eine Vorausschätzung der örtlichen Beschäftigung sind im einzelnen die nachstehend aufgeführten Größen und Verhältnisse einzubeziehen.

Bevölkerung im Ausgangszeitpunkt
+ Geburten
./.Sterbefälle
+ Wanderungssaldo
künftige Bevölkerung

Daraus ergibt sich unter Berücksichtigung der Erwerbsquote die

Zahl der einheimischen Erwerbspersonen
+ Pendlersaldo
örtliches Arbeitspotential

1) Für aktuelle Vorausschätzungen wählt man z.T. als Bezugsgröße die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer. Diese erhält man durch Abzug der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen von den Erwerbspersonen. S. etwa K. Stöbbe und A. Roth, a.a.O., S. 23.

Daraus ergibt sich nach Maßgabe des konjunkturell abhängigen Beschäftigungsgrades die

örtliche Beschäftigung.

Die künftige Bevölkerung einer kleinen Gebietskörperschaft wird sich zunächst deswegen relativ schwer schätzen lassen, weil mit umso größeren Unstetigkeiten in der Entwicklung der Geburten- und Sterbehäufigkeiten gerechnet werden darf, je geringer die betrachtete Bevölkerungsgröße ist. Das Hauptproblem kleinräumiger Vorausschätzungen bereitet indessen die Wanderungskomponente. Bei der Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung kleinerer Gebietskörperschaften treten spezifische Schwierigkeiten auf, die damit zusammenhängen, daß Bevölkerungszuströme und -abströme gegenüber dem natürlichen Bevölkerungszuwachs relativ belangvoll, einer Vorausschätzung aber kaum zugänglich sind.[1] Obwohl eine Gemeinde selbst fördernd oder bremsend Einfluß nehmen kann, dürfte es aus der Perspektive einer Gemeinde kaum möglich sein, die Anstöße für Zu- und Abströme in den Griff zu bekommen und für eine demographische Vorausschätzung zu verwerten. Die Annahme, die den sog. schlichten Ermittlungen künftiger Einwohnerzahlen[2] zugrundeliegt, nämlich, das örtliche Bevölkerungswachstum in der Vergangenheit setze sich in der Zukunft unverändert fort, wird wegen mangelnder Informationen über künftige Außenwanderungen häufig getroffen werden müssen. Mit der Annahme, die Beziehungen zwischen klein- und großräumiger Bevölkerungsentwicklung blieben in der Zukunft erhalten, wie sie anteiligen Errechnungen aus dem Bevölkerungswachstum größerer Raumeinheiten[3] zugrunde liegt, wird auf eine Konstanz der räumlichen Bevölkerungsverteilung oder einen Ausgleich örtlicher Zuströme und Abströme spekuliert. Werden sozial-ökonomische Determinanten in die Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung einbezogen, bedient man sich häufig der als wirksam unterstellten Regelmäßigkeiten zwischen der Beschäftigung in den Grundleistungsbereichen

---

1) H. Gerfin, a.a.O., S. 126.
2) N.J. Lenort, Strukturforschung und Gemeindeplanung, a.a.O., S. 154. Dort wird eine Übersicht über entwickelte Verfahren für demographische Vorausschätzungen gegeben.
3) Ebenda, S. 155.

(basic employment) und der Beschäftigung in den Folgeleistungsbereichen (local service employment) sowie zwischen Gesamtbeschäftigung und Bevölkerungszahl einer Gemeinde.[1] Auf eine eingehende Erörterung der entwickelten Verfahren muß in diesem Beitrag verzichtet werden und auf die vorhandene Spezialliteratur verwiesen werden.

Der Anteil der einheimischen Erwerbspersonen an der Bevölkerung einer Gemeinde (Erwerbsquote) hängt von Einflußfaktoren ab, die teilweise für die einzelne Gemeinde exogen bestimmte Größen darstellen. Das trifft etwa auf die Länge der Ausbildungszeiten oder die Höhe des gesetzlichen Rentenalters zu.[2] Dagegen ist der Pendlersaldo, der der Zahl der einheimischen Erwerbspersonen zur Errechnung des örtlichen Arbeitspotentials hinzuzurechnen ist, örtlich, d.h. durch die Struktur der Arbeitsmarktbeziehungen, bedingt. Pendlerströme sind Ausdruck der unterschiedlichen Relationen zwischen Arbeitspotential und Arbeitsplatzkapazität der einzelnen Gemeinden.[3] Die künftige Entwicklung der Pendlerströme nach Intensität und Richtung zu schätzen, stellt sicherlich erhebliche Anforderungen an die schätzenden Instanzen. Dazu sind nämlich über das eigene Gemeindegebiet hinausreichende ökonomische und demographische Analysen erforderlich, die das Gesamtgebiet der Gemeinden umfassen, zu denen Pendlerbeziehungen bestehen. In dieser Analyse sind u.a. die öffentlichen Verkehrsinvestitionen zu berücksichtigen, die den Pendlerverkehr erleichtern. Die Gefahr von Fehlschätzungen trifft dabei am meisten die Gemeinden, in denen die an der Entstehung des "Inlandsprodukts" mitwirkenden Einpendler einen großen Anteil am örtlichen Arbeitspotential ausmachen. Das werden vermutlich weniger kleine Gemeinden, sondern überwiegend große Gemeinden sein, die aufgrund ihres leistungsfähigeren Produktionsapparates und ihrer entsprechend großen Arbeitsplatzkapazität vornehmlich Einpendlerüberschüsse aufweisen werden.

---

1) N.J. Lenort, Strukturforschung und Gemeindeplanung, a.a.O., S. 158.
2) Exogen bestimmt sind auch die von den Tarifpartnern auszuhandelnden Arbeits- und Urlaubszeiten, die die "Arbeitseinsatzmenge" beeinflussen.
3) Sozialproduktsberechnungen der Länder, a.a.O., S. 1o.

Bisher ist die Betrachtung auf die künftige Entwicklung des realen Sozialprodukts einer Gemeinde gerichtet gewesen. Als Grundlage für Steuervorausschätzungen benötigt man aber die künftige Entwicklung des nominalen Sozialprodukts, so daß möglichst realistische Annahmen über die künftige Preis- und Lohnentwicklung in einer Gemeinde zu treffen sind. Zu erfassen ist die zeitliche Änderung des Preisdurchschnitts der örtlich erstellten Güter und Dienstleistungen.[1] In entwickelten Volkswirtschaften, in denen die Gemeinden mehr oder weniger weitgehend in die Wirtschaft des Gesamtstaatsgebietes integriert sind, kann es naheliegen, die für das Gesamtstaatsgebiet entwickelten Annahmen über die künftige Preisentwicklung für Analysen auf der Ebene der Gemeinden zu übernehmen. Dann bleiben allerdings örtlich bedingte Unterschiede, für die auch die Größe der Gemeinden maßgebend sein kann (Verteuerung des Faktoreinsatzes infolge zunehmenden Agglomerationsgrades etc.), unberücksichtigt. Was den Grad der Stetigkeit der Preisentwicklung betrifft, wird man im allgemeinen davon ausgehen können, daß in kleinen Gemeinden die Preiskomponente für das nominelle Sozialprodukt sich relativ stark unter dem Einfluß von Preisschwankungen auf einzelnen Gütermärkten ändern kann. In großen Gemeinden dürften sich dagegen größere Ausgleichsmöglichkeiten für branchenmäßig uneinheitliche Preisbewegungen bieten, woraus sich Aussichten auf eine gewisse Verstetigung herleiten lassen.

Es dürften erhebliche Zweifel darüber bestehen, ob die Verwendung eines derart simplifizierenden Vorausschätzungsansatzes wie des hier gewählten hinreichend verläßliche Ergebnisse für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren liefern kann. Eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Ansatzes erscheint wünschenswert und möglich insbesondere dadurch, daß die quantitative und qualitative Entwicklung der Produktionsfaktoren und deren Auslastungsgrad einer eingehenden Analyse unterzogen wird, um die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten

---

1) Die Preiskomponente ist dafür in geeigneter Weise als Index zu definieren. Auf nähere Ausführungen zur Indexproblematik muß hier verzichtet werden.

der Arbeitsproduktivität genauer einzugrenzen.[1] Wie schon erwähnt, scheitert dies jedoch in kleinen Gebietskörperschaften an der Begrenztheit der dafür verfügbaren Daten oder der relativen Aufwendigkeit der Datenbeschaffung. Von den zahlreichen methodischen Bedenken gegen die Verwendung des Vorausschätzungsansatzes, die hier nicht weiter diskutiert werden können,[2] soll nur eines hervorgehoben werden, da es bei der Verwendung des Ansatzes für Vorausschätzungen in bezug auf kleine Gebietskörperschaften besonders schwerwiegend erscheint. Streng genommen, ist der Ansatz nur anwendbar, "wenn das Angebot an Arbeitskräften exogen bestimmt und knapp ist."[3] Bei nicht beschränkter örtlicher Mobilität der Produktionsfaktoren wird das "Inlandprodukt" eines Gebietes nicht notwendig durch die Arbeitseinsatzmenge eines Gebietes limitiert, sondern ein Zustrom von Arbeitskräften kann seinerseits durch eine Zunahme des "Inlandsprodukts" und der Produktivität in dem betreffenden Gebiet induziert worden sein. Die Heranziehung der Beschäftigungskomponente als exogen bestimmter Größe muß unter diesen Umständen als sehr fragwürdig erachtet werden. In einem System der Freizügigkeit der Arbeitskräfte, wie es für die Gemeinden in der Bundesrepublik gegeben ist, sollte diese Schwäche des arbeitsorientierten Ansatzes der Vorausschätzung nicht übersehen werden. Diese Schwäche wird vermutlich auch nicht ausgeräumt, wenn man vom Inlandskonzept der Sozialproduktsberechnung abgeht und dementsprechend unter die Beschäftigungskomponente die einheimischen (inner- oder außerhalb der betreffenden Gemeinde beschäftigten) Erwerbspersonen faßt. Denn bei freier Wohnsitzwahl stellt die Wohnbevölkerung ebensowenig wie die Wirtschaftsbevölkerung einer Gemeinde einen limitierenden Faktor dar.

Schließlich ist auf ein Problem hinzuweisen, das auch im Zusammenhang mit der Verwendung des Sozialprodukts als Basis

---

1) S. Perspektivprojektionen für das Wirtschaftswachstum, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, vom 1. September 1970.
2) S. dazu H. Gerfin, a.a.O., S. 119 ff.
3) H. Gerfin, a.a.O., S. 129.

von Steuervorausschätzungen auftritt. Es geht die Frage an, ob der Einfluß des Konjunkturphänomens auf die Größe der vorauszuschätzenden Sozialproduktswerte in längerfristigen Vorausschätzungen berücksichtigt werden kann und soll. Geschieht dies nicht, werden also die Vorausschätzungen als reine "Trendprognosen" konzipiert, dann "wird ... eine konjunkturell bedingte Differenz zwischen Prognose und Realisation zugelassen."[1] Tatsächlich bereitet die Einbeziehung des Konjunkturphänomens in längerfristige Vorausschätzungen wegen der mangelnden Vorhersehbarkeit des Konjunkturablaufs auf längere Sicht erhebliche Schwierigkeiten. Eine der Intention nach "konjunkturfreie" Vorausschätzung vernachlässigt eine wichtige Komponente der Entwicklung des Sozialprodukts. Daher muß die vorausgeschätzte trendmäßige Entwicklung des Sozialprodukts als ungenügende Basis für die Vorausschätzung von Steuern angesehen werden, wenn deren Aufkommen - wie z.T. die der anschließend zu behandelnden Gemeindesteuern in der Bundesrepublik - konjunkturreagibel sind. Selbst wenn die Trendentwicklung zutreffend vorausgeschätzt wird, ist sie dann eine ungenügende Basis, wenn zwischen Steueraufkommen und Sozialprodukt nichtlineare Beziehungen bestehen.

c. Abhängigkeiten des Steueraufkommens vom Sozialprodukt (Verwendung von Elastizitätskoeffizienten für kleinräumige Steuervorausschätzungen)

aa. Gewerbesteueraufkommen[2]

Steuervorausschätzungen unter Verwendung der zum Sozialprodukt bestehenden Abhängigkeiten setzen eine Aufbereitung des vorhandenen finanzstatistischen Datenmaterials voraus, um hinreichend genaue Unterlagen über die Besteuerungsmengen

---

1) K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 16.

2) Für die nachstehenden Ausführungen muß im Auge behalten werden, daß die Gemeinden nur den um die Gewerbesteuerumlage gekürzten Aufkommensbetrag vereinnahmen. Die Umlage wird gem. § 6 Abs. 2 GFRG nach dem Istaufkommen der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital bemessen, das durch den von der Gemeinde für das Erhebungsjahr festgesetzten Hebesatz geteilt und mit derzeit 12o vervielfältigt wird. Gegenüber dem Zustand vor der Gemeindefinanzreform erschwert dies u.U. die Vorausschätzung der Gewerbesteuereinnahmen aus der Sicht der Gemeinden, da sie langfristig durch unvorhergesehene Änderungen des Umlageschlüssels "überrascht" werden können.

und Steueraufkommen der Perioden zu erlangen. Wie für andere Steuern geht aus den Haushaltsstatistiken auch für die Gewerbesteuer nur das kassenmäßige Aufkommen der einzelnen Jahre hervor. Zur Ermittlung der periodenbezogenen Besteuerungsmengen sind daher Umrechnungen unter Berücksichtigung der für die betreffenden Perioden festgesetzten Gewerbesteuerhebesätze und der bestehenden Veranlagungs"lags" erforderlich. Auf die Bestimmung von Vorauszahlungen, Nachzahlungen und sonstigen Zahlungen (aufgrund von Betriebsprüfungen oder Stundungen), um Veranlagungs"lags" Rechnung zu tragen, soll hier aber nicht näher eingegangen werden,[1] da sie wie die Anwendung der Verfahrensetechniken ein generelles Anliegen von Steuervorausschätzungen angehen, für welche Gebietskörperschaften sie auch erstellt werden.

Entscheidende Bedeutung für das Verhalten der Gewerbesteueraufkommen bei Sozialproduktsänderungen kommt der Reagibilität der Besteuerungsgrundlagen auf Sozialproduktsänderungen zu.[2] Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer sind der Ertrag (Gewinn, korrigiert um Hinzurechnungen und Kürzungen), das Kapital und - fakultativ - die Lohnsumme der Gewerbebetriebe. Es ist zu vermuten, daß die Reaktion dieser Größen auf Sozialproduktionsänderungen in kleinen Gebietskörperschaften in hohem Maße von Zufälligkeiten abhängt.[3] Für den ertragsbemessenen Aufkommensteil der Gewerbesteuer ist dabei anzunehmen, daß sich Ausgleichsmöglichkeiten für irreguläre Schwankungen der Ertragsentwicklung einzelnder Unternehmen oder Branchen umso weniger bieten, je kleiner eine Gemeinde ist. Für den Aufkommensteil, der nach der Lohnsumme bemessen wird, kann hin-

---

1) Zur Bestimmung der Veranlagungs"lags" bei der Gewerbesteuer s. K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 12o.

2) Die "Besteuerungsmengenelastizität" ist bei der Konstruktion der Gewerbesteuer trotz des durchgehend proportionalen Hebesatzverlaufes nicht identisch mit der Aufkommenselastizität; denn die Steuermeßzahlen, denen Tarifcharakter zuzumessen ist, sind teilweise (s.u.) gestaffelt; außerdem gibt es bei der Gewerbeertragsteuer einen Freibetrag.

3) Die Elastizitätskoeffizienten sind allgemein nur unter den jeweils getroffenen Annahmen und für die jeweiligen Perioden, für die sie ermittelt wurden, gültig und je nach der tatsächlichen Entwicklung neu zu bestimmen. Vgl. K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 2o. Für das Bundesgebiet betrug die Elastizität der Gewerbesteuer bezogen auf das Bruttosozialprodukt für das Jahr 1963 o,9 gegenüber 2,5 für das Jahr 1955. G. Hagemann, Aufkommenselastizitäten ausgewählter Steuern in der Bundesrepublik Deutschland 195o-1963, Tübingen 1968, S. 13o.

sichtlich der Fluktuationen im Arbeitskräftebestand angenommen werden, daß diese umso weniger einen innergebietlichen Ausgleich finden, je kleiner eine Gemeinde ist und je geringer daher die alternativen örtlichen Beschäftigungsmöglichkeiten sind.[1] Neben den Änderungen der Beschäftigtenzahl resultiert die Entwicklung der Lohnsumme aus den Änderungen der Effektivlohnsätze, die ebenfalls schwer vorausschätzbar sind.

Abweichend von den Besteuerungsgrundlagen Gewerbeertrag und Lohnsumme stellt das Gewerbekapital eine Bestandsgröße, nämlich die um bestimmte Hinzurechnungen und Kürzungen zu korrigierenden Einheitswerte des Betriebsvermögens der gewerblichen Unternehmen, dar. Ihre Abhängigkeit von der Sozialproduktsentwicklung beruht darauf, daß die wichtigsten Aktiva der Einheitswertbilanzen, die Sachanlagen, mit der Investitionstätigkeit verknüpft sind.[2] Dieser Zusammenhang läßt sich mit Hilfe der Investitionsquote im privaten Unternehmensbereich (definiert als Investitionen der privaten Unternehmen zu ihrem Beitrag zum Sozialprodukt) quantifizieren. In kleinen Gebietskörperschaften ist jedoch damit zu rechnen, daß wegen ihrer ausgeprägten Außenhandelsabhängigkeit der Wert der örtlich erstellten Investitionsgüter eine relativ geringe Übereinstimmung mit den für die Gewerbekapitalsteuer relevanten Betriebsvermögenszugängen der örtlichen Unternehmen hat. Unter diesen Voraussetzungen wird es sich empfehlen, zwischen Kapitalbestand und Sozialproduktsbeitrag des privaten Unternehmensbereichs eine Beziehung mit Hilfe des Kapitalkoeffizienten herzustellen. Die Eignung des Kapitalkoeffizienten hängt allerdings davon ab, ob seine Schwankungen infolge u.a. von unterschiedlichen Kapazitätsauslastungen eingrenzbar sind.[3] Für sich genommen, dürfte auch der aus der Besteuerung des Gewerbekapitals herrührende Aufkommensteil der Gewerbesteuer

---

1) Lohnsummensteuer erheben allerdings überwiegend die in den oberen Größenklassen vertretenen Gemeinden. S. K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 123.

2) K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 1o3.

3) Der gesamtwirtschaftliche Kapitalkoeffizient erweist sich als relativ konstant. Das läßt sich auf eine weitgehende Kompensation entgegengesetzter Entwicklungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zurückführen. Der Kapitalkoeffizient ist dabei als das Verhältnis vom durchschnittlichen Kapitalbestand eines Jahres zum Nettoinlandsprodukt zu fassen. W.G. Hoffmann, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin-Heidelberg-New York 1965, S. 21 und S. 49.

umso geringere Ausgleichsmöglichkeiten in sich tragen, je kleiner eine Gemeinde ist. Denn mit abnehmender Größe einer Gemeinde nimmt die relative Beeinflussung des Kapitalbestands in einer Gemeinde durch Schwankungen der Investitionstätigkeit einzelner Unternehmen oder Branchen zu. Relative Schwankungen der Investitionstätigkeit haben allerdings weniger ausgeprägte relative Schwankungen der Kapitalbestandsentwicklung zur Folge. - Überhaupt und nicht allein hinsichtlich der Gewerbesteuer, aber für sie besonders augenfällig, scheint die wichtigste Ursache für die Instabilität, die die für Steuervorausschätzungen relevanten Abhängigkeiten und Koeffizienten in kleinen Gebietskörperschaften kennzeichnet, darin zu liegen, daß die Steueraufkommen schwach aggregierte Größen darstellen, sie sich also aus den Steuerzahlungen weniger Steuerpflichtiger zusammensetzen. Änderungen von Steueraufkommen und Besteuerungsmengen im Gefolge von Sozialproduktsänderungen werden sich mit geringerer Regelmäßigkeit vollziehen, da es an Ausgleichsmöglichkeiten für individuelle Abweichungen fehlt.[1)]

Wie das Gewerbesteueraufkommen einer Gemeinde mit der Entwicklung ihres "Inlandsproduktes" verbunden ist, hängt des weiteren davon ab, ob für die Steuerverteilung auf die Gemeinden der Sitz der Unternehmen maßgebend ist oder ob durch Zerlegungsvorschriften eine Verteilung der Steueraufkommen nach der Lage der Produktionsstätten und damit den Entstehungsorten der Wertschöpfung herbeigeführt wird. Im erstgenannten Fall könnten bestimmte unternehmensorganisatorische Maßnahmen wie etwa die Verlegung der Geschäftsleitung die für das Gewerbesteueraufkommen der betroffenen Gemeinden maßgeblichen Besteuerungsmengen erheblich beeinflussen. Nach den geltenden Zerlegungsvorschriften (§§ 28 ff. GewStG) führen derartige Maßnahmen nicht zu einer Verlagerung der gesamten Steuerleistung eines Unternehmens. Eine Zerlegung der Meßbeträge der Gewerbesteuer erfolgt, wenn ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhält oder eine Betriebsstätte sich über mehrere Gemeinden erstreckt (mehrgemeindliche Betriebsstätte). Bei mehrgemeindlichen Betriebsstätten wird die Zerlegung mit dem

---

1) Ausführlicher zu diesem durch die Erfahrung bestätigten Sachverhalt s. J. Tinbergen, Einführung in die Ökonometrie, Wien-Stuttgart o.J. (1952), S. 73.

Zweck vorgenommen, das Steueraufkommen in Anlehnung an die durch die Gewerbebetriebe verursachte Verteilung der Gemeindelasten aufzuteilen: Bei räumlich gestreuten Betriebsstätten wird als Zerlegungsmaßstab das Verhältnis herangezogen, in dem die gesamten Lohnzahlungen aller Betriebsstätten eines Unternehmens zu den Lohnzahlungen einer einzelnen Betriebsstätte stehen, während bei Wareneinzelhandelsunternehmen das aus den gesamten und anteiligen Betriebseinnahmen gebildete Verhältnis als Zerlegungsmaßstab dient (§ 29 GewStG). Im Rahmen der Gewerbesteuerzerlegung wird damit, soweit sie aufgrund der Betriebseinnahmen- und Lohnzahlungsverhältnisse vorgenommen wird, weitgehend erreicht, daß die Steuererträge von den Gemeinden vereinnahmt werden, aus deren "Inlandsprodukt" sie aufkommen.[1)]

Während die Meßbeträge nach dem Gewerbekapital und der Lohnsumme durch Anwendung allgemeiner Steuermeßzahlen in Höhe von 2 v.T. gewonnen werden, sind die Steuermeßzahlen auf den Gewerbeertrag nach der Rechtsform der Gewerbebetriebe und der Gewerbeertragshöhe von o-5 v.H. gestaffelt.[2)] Deswegen werden die Elastizitätskoeffizienten für die Gewerbesteuer auch von der jeweiligen Schichtung der Gewerbeerträge mitbestimmt. Die durchschnittliche Steuermeßzahl für den Gewerbeertrag[3)] nimmt zu, wenn sich die Gewerbeerträge im Gefolge von Sozialproduktssteigerungen zunehmend auf die oberen Ertragsstufen verlagern, die mit den höheren Steuermeßzahlen belegt werden. Entsprechendes gilt für den umgekehrten Fall. Welche Änderungen der durchschnittlichen Steuermeßzahl jeweils zuzumessen ist, hängt von den jeweiligen Erwartungen hinsichtlich der künftigen Verteilung der Gewerbeerträge auf die einzelnen Ertragsstufen ab. Je kleiner eine Gebietskörperschaft ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß unternehmens- und branchenspezifische Sonderentwicklungen einen erheblichen Einfluß auf die Ertragsverteilung auf die mit ver-

---

1) Die Entsprechung zwischen dem "Inlandsprodukt" einer Gemeinde und den von ihr vereinnahmten Gewerbesteuererträgen war geringer, als noch ein Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden durchgeführt wurde. Im Land Nordrhein-Westfalen wurde der Gewerbesteuerausgleich am 1o.3.197o aufgehoben.

2) Freibetrag und Staffelung der Meßzahlen gelten für natürliche Personen und Personengesellschaften, während die Meßzahl für Kapitalgesellschaften durchgehend 5 v.H. beträgt.

3) Aus der Gewerbesteuerstatistik errechnen K. Löbbe und A. Roth (a.a.O., S. 118.) für 1958 eine durchschnittliche Steuermeßzahl für das Bundesgebiet von 3,9 v.H.

schiedenen Steuermeßzahlen belegten Stufen nehmen. Denn damit verringern sich die Möglichkeiten eines gegenseitigen Ausgleichs irregulärer partieller Ertragsänderungen. Daher wird die durchschnittliche Steuermeßzahl für den Gewerbeertrag auf vorgegebene Änderungen der Wertschöpfung und der gesamten Gewerbeerträge in einer Gemeinde mit umso geringerer Regelmäßigkeit reagieren, je kleiner eine Gemeinde ist. Die Progressionswirkung des Tarifs bei der Gewerbeertragssteuer ist allerdings nur schwach. Der Fall, daß sich die Ertragsänderungen überwiegend im Bereich der progressiven Eingangsstufe abspielen, kann allerdings insbesondere unter bestimmten strukturellen Bedingungen eintreten, wenn nämlich in einer Gemeinde vornehmlich kleingewerbliche Personenunternehmen ansässig sind.

bb. Grundsteueraufkommen

Die Abhängigkeit des Grundsteueraufkommens vom Sozialprodukt ist für den Aufkommensteil der Grundsteuer A gering, während die Aufkommenselastizität bei der Grundsteuer B in der Vergangenheit relativ stark durch die Bauinvestitionen beeinflußt wurde.[1] Dieser Einfluß, der teilweise durch die Besonderheiten des zurückliegenden Zeitraums bedingt war, dürfte aber kaum im bisherigen Maße anhalten, insbesondere wenn eine Anpassung der Einheitswerte erfolgt. Mit der Bezugnahme auf die Bauinvestitionen wird nur der Zuwachs der Einheitswerte durch die Neubauten des Betrachtungszeitraums erfaßt. Die Erhöhung der Einheitswerte bei unbebauten Grundstücken und Grundstücken mit abgeschlossener Bebauung hängt dagegen von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten, bei den auf der Basis des gemeinen Wertes (Preis bei normaler Veräußerung) festgesetzten Einheitswerten etwa von der Entwicklung der örtlichen Bodenpreisverhältnisse, ab.

Zur Quantifizierung des Zusammenhangs zwischen Sozialprodukt und Bauinvestitionen kann prinzipiell so vorgegangen werden,

---

1) Die Elastizität der Grundsteuer B bezogen auf das Bruttosozialprodukt war etwa im Jahre 1963 mit o,8 mehr als zehnmal so hoch wie die Elastizität der Grundsteuer A mit o,o7. G. Hagemann, a.a.O., S. 139.

daß auf die mutmaßliche Entwicklung örtlicher Investitionsquoten oder Kapitalkoeffizienten zurückgegriffen wird und Annahmen über die Anteile der Bauinvestitionen getroffen werden. Jedoch werden sich hierbei Regelmäßigkeiten in der Entwicklung der aufeinander bezogenen Größen umso weniger vorfinden, je kleiner die betrachtete Gebietskörperschaft ist. Dies läßt sich für die Bauinvestitionen der Unternehmen, aus denen sich die Wertänderungen der Betriebsgrundstücke herleiten, ähnlich wie im Fall der Gewerbekapitalsteuer begründen. Je kleiner eine Gemeinde ist, umso größer ist nämlich die relative Beeinflussung der Entwicklung der örtlichen Bautätigkeit durch unternehmens- und branchenspezifische Sonderfaktoren (Betriebserweiterungen und -neubauten). Vom Bereich des Wohnungsbaus her können dagegen Unregelmäßigkeiten in der Entwicklung der Bauinvestitionen in einer Gemeinde herbeigeführt werden, wenn die Wohnungsbauinvestitionen sprunghaft im Zuge der Verwirklichung größerer Wohnbauvorhaben und der Erschließung von Wohngebieten zunehmen. Allerdings erscheint es nicht sinnvoll, die Entwicklung der Wohnungsbauinvestitionen allein und in erster Linie als von der Sozialproduktsentwicklung eines Gebietes abhängig zu sehen. Einer der wirksamsten Bestimmungsfaktoren der Wohnungsbautätigkeit stellt sicherlich die örtliche Bevölkerungsentwicklung dar. Dennoch wird auch eine Sozialproduktszunahme anregend auf die Investitionstätigkeit im Wohnungsbau wirken, insbesondere wenn sie mit einer nachhaltigen Steigerung der örtlichen Durchschnittseinkommen verbunden ist oder wenn sie einen Zustrom von Arbeitskräften in die betreffende Gemeinde herbeiführt. In kleinen Gebietskörperschaften wird dabei häufig auch die Lage eintreten, daß die Wohnungsbautätigkeit im eigenen Bereich von der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung in der Umgebung mitbeeinflußt wird. Indessen ist des weiteren zu berücksichtigen, daß eine Gemeinde den Wohnungsbau ihres Bereichs maßgeblich von sich aus mitbeeinflussen kann, indem sie das Baulandangebot erhöht oder den örtlichen Wohnungsbau subventioniert.

Um die Abhängigkeit der Veränderung der Steuermeßbeträge von der Bautätigkeit zu ermitteln, kann so vorgegangen werden,

daß die Steuermeßbeträge in Beziehung zu den auf ein Basisjahr deflationierten Bauinvestitionen gesetzt werden. Während der Geltungsdauer der alten Einheitswerte war also als Basis das Jahr 1935 zu nehmen. Nach Ablösung der alten Einheitswerte (Hauptfeststellung 1964) ist zur Ermittlung der Gebäudewerte von den Baupreisverhältnissen des Jahres 1958 (Baupreisindex 100) auszugehen und der so gewonnene Wert nach den Baupreisverhältnissen im Hauptfeststellungszeitpunkt umzurechnen (Gebäudenormalherstellungswert gem. § 85 BewG). Welche Änderungen die Einheitswerte und Steuermeßbeträge[1] bei einer vorgegebenen Entwicklung der Bauinvestitionen erfahren, hängt von der Art der Bewertung bei den verschiedenen Grundvermögensarten und der Bedeutung der Bauinvestitionen für die betroffenen Wirtschaftszweige ab. Relativ gering ausgeprägt ist die Abhängigkeit von der Entwicklung der Bauinvestitionen bei der Grundsteuer A; die land- und forstwirtschaftlichen Vermögen beruhen nach den geltenden Bewertungsvorschriften (s.u.) weitgehend auf Ertragswerten, die aufgrund fiktiver Reinerträge gewonnen werden. Für die Entwicklung der Einheitswerte und Grundsteuermeßbeträge bedeutsame Vorgänge sind Änderungen der örtlichen Wirtschaftsstrukturen, die einen Übergang land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke in die Verwendung als Betriebsgrundstücke und Wohngrundstücke herbeiführen. Durch den Übergang in diese Verwendungen erfahren die Grundstücke eine Steigerung ihrer Einheitswerte, vor allem dann, wenn ihnen in früheren Verwendungen wegen ungünstiger landwirtschaftlicher Ertragsbedingungen geringe Ertragswerte zuzumessen waren. Die dies bewirkenden Vorgänge sind die zunehmende Industrialisierung und Besiedlung (Bebauung) von Gebieten.

---

1) Die Steuermeßzahl beträgt in der Regel 1o v.H. Die Tatsache, daß davon in Abhängigkeit von Art, Wert und Lage der Grundstücke nach unten abgewichen wird, dürfte für den Grad der Abhängigkeit und die Elastizitätsbetrachtung relativ unbedeutend sein.

2. Steuervorausschätzungen in Abhängigkeit von der Gemeindestruktur

a. Steuervorausschätzungen in Gemeinden mit Agrarstruktur

aa. Sozialproduktsvorausschätzungen in Gemeinden mit Agrarstruktur

Die Vorausschätzbarkeit des "Inlandsprodukts" aufgrund der Zerlegung in eine Produktivitäts- und eine Beschäftigungskomponente soll zunächst für eine Gemeinde mit landwirtschaftlicher Produktionsgrundlage beurteilt werden.

Für die zu erwartende Entwicklung der Arbeitsproduktivität in einer landwirtschaftlich strukturierten Gemeinde kommt den speziellen Risiken der landwirtschaftlichen Produktion und ihren technologischen Eigenarten Bedeutung zu. Erstere sind insbesondere durch die Wetterabhängigkeit dieses Produktionsbereichs bedingt, die verhältnismäßig große jährliche Schwankungen der Produktion und damit des Maßes der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität erwarten läßt. Die technologischen Besonderheiten der landwirtschaftliche Produktion erblickt man in ihrem "organischen" Charakter und ihrer Bindung an einen jahreszeitlichen Rhythmus. Zusammen mit einem als wirksam unterstellten Zwang zur Vielseitigkeit der Betriebsgestaltung leitet sich hieraus die Auffassung ab,[1] daß einer Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft viel engere Grenzen gesetzt seien als im gewerblichen Produktionsbereich. Tatsächlich hat die Landwirtschaft in der Vergangenheit eine Automatisierung und Mechanisierung der Produktionsabläufe in erheblichem Ausmaß erfahren, so daß die Arbeitsproduktivität der landwirtschaftlich Tätigen beträchtlich anstieg. Ob diese Entwicklung zukünftig anhalten wird, ist allerdings eine offene Frage, die aufgrund der zu erwartenden Fortschritte der landwirtschaftlichen Produktionstechnik und Betriebsweise und in Anbetracht der Grenzen, die u.a. die

---

1) S. H.-H. Herlemann, Art. Landwirtschaftliche Marktordnung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 6, Stuttgart-Tübingen-Göttingen, 1965, S. 495.

natürlichen Standortbedingungen und die Aufnahmefähigkeit des Marktes setzen können, zu beantworten ist.
Mit welcher Stetigkeit sich die Produktivitätskomponente in einer Gemeinde mit Agrarstruktur voraussichtlich entwickeln wird, dürfte entscheidend von dem Grad der Diversifikation der landwirtschaftlichen Produktion abhängig sein. In der Landwirtschaft besteht eine ausgesprochene Neigung zu Vielproduktbetrieben, da sich die landwirtschaftlichen "Gewinnungs-" und "Verwertungszweige" häufig gegenseitig bedingen.[1] Die Entwicklung der Agrarstruktur wird aber in zunehmendem Maße durch die Spezialisierung der einzelnen Betriebe auf wenige Zweige der Bodennutzung und der tierischen Veredelungswirtschaft geprägt, ohne ganz von der Verbundproduktion abzugehen.[2] Unter dem Gesichtspunkt der Wetterabhängigkeit der Agrarproduktion wird deren Produktivitätsentwicklung vermutlich umso stetiger verlaufen, je differenzierter die Agrarstruktur einer Gemeinde ist. Denn die verschiedenartigen Witterungseinflüsse und deren zeitliche Abfolge wirken sich auf die Ergiebigkeit der einzelnen landwirtschaftlichen Bodennutzungsarten, schon wegen der unterschiedlichen jahreszeitlichen Anordnung der Saat-, Reifungs- und Erntezeiten, verschieden aus. Wichtiger als klimatische Einflüsse dürfte aber - da diese sich in mehrjährigen Vorausschätzungen weitgehend ausgleichen - die Entwicklung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten sein. Auch was unter diesem Gesichtspunkt die voraussichtliche Stetigkeit der Produktivitätsentwicklung angeht, dürfte eine möglichst differenzierte Agrarstruktur von Vorteil sein. Je mehr die ansässigen Agrarbetriebe als Vielproduktbetriebe ausgebildet sind, umso eher besteht nämlich die Aussicht, daß abrupte Nachfrageänderungen nach einem Produkt nicht größere Ausschläge in der Auslastung der Agrarbetriebe und damit deren Produktivität hervorrufen.

---

1) E. Woermann, Art. Landwirtschaftliche Betriebssysteme, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 6, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959, S. 477.
2) H. Priebe, Grundzüge der landwirtschaftlichen Strukturentwicklung, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o I, Berlin 1964, S. 235.

Im weiteren ist die Frage zu beantworten, wie zuverlässig die andere Komponente des "Inlandsprodukts" einer landwirtschaftlichen Gemeinde, die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen, vorausgeschätzt werden kann. Die zukünftige Entwicklung der Beschäftigungskomponente ist vermutlich verhältnismäßig einfach abzuschätzen, wenn die Erwerbspersonenzahl bei vorwiegenden bäuerlichen Familienbetrieben von dem durch die Familienverhältnisse gegebenen Arbeitskräftepotential abhängt,[1] wobei natürlich Änderungen infolge Betriebsstillegungen zu berücksichtigen sind. Die Annahme einer vergleichsweise geringen Faktormobilität und daher durch Außenbewegungen relativ wenig beeinflußten Entwicklung der Beschäftigungskomponente ist dagegen nicht haltbar für landwirtschaftliche Gemeinden, in denen andere Betriebstypen (Lohnarbeitsbetriebe) vorherrschen. Unter den derzeitigen Verhältnissen, die durch fortgesetzte Abwanderungen von Arbeitskräften von der Landwirtschaft in die Industrie und tertiäre Produktion gekennzeichnet sind, müßte in Gemeinden mit Agrarstruktur von tendenziell abnehmenden Erwerbspersonenzahlen ausgegangen werden. Bei räumlich und zeitlich konkretisierten Vorausschätzungen kommt es darauf an, Vorstellungen über das voraussichtliche Ausmaß der "Landflucht" unter Berücksichtigung der jeweiligen regionalen Arbeitsmarktverhältnisse etc. zu entwickeln. Dabei braucht eine erwartete rückläufige Beschäftigungskomponente nicht notwendig mit der Erwartung eines ebenfalls rückläufigen "Inlandsprodukts" verbunden zu sein. In der Vergangenheit jedenfalls war die Rate der Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft im Durchschnitt groß genug, um eine absolute Zunahme des landwirtschaftlichen Beitrags zum Sozialprodukt des Bundesgebietes zu ermöglichen.[2]

---

1) H.-H. Herlemann, a.a.O., S. 498.

2) Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zum realen Bruttoinlandsprodukt nahm in der Bundesrepublik etwa im Zeitraum 195o-6o ständig zu. Die Zunahme war jedoch im Durchschnitt der Jahre 195o-6o von allen Produktionsbereichen mit etwa 2 v.H. am geringsten. S. H. Hahn, Unterschiede der Entwicklung von Produktivität, Lohn- und Preisniveau in den einzelnen Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, a.a.O., S. 654.

Da man an der Entwicklung des nominalen Sozialprodukts einer Gemeinde, die als Grundlage für Steuervorausschätzungen zu verwenden ist, interessiert ist, sind ferner Annahmen über die künftige Preisentwicklung der örtlich erstellten Agrarprodukte zu treffen. Bei Beachtung wirtschaftsstruktureller Gemeindemerkmale kann im allgemeinen davon ausgegangen werden, daß sich branchenspezifische Preisschwankungen umso eher ausgleichen können und die allgemeine Preisentwicklung (zeitliche Änderung des Preisdurchschnitts der erstellten Güter und Dienstleistungen) daher umso stetiger verlaufen wird, je differenzierter die örtliche Wirtschaftsstruktur ist. Für eine landwirtschaftliche Gemeinde ist die Wahrscheinlichkeit, daß Preisschwankungen auf einzelnen Agrarmärkten Unstetigkeiten der Preisentwicklung in ihrem Bereich hervorrufen, entsprechend umso geringer zu erachten, je größer die Zahl der "Gewinnungs-" und "Verwertungszweige" ist, mit der die Landwirtschaft örtlich vertreten ist. Für die Beurteilung des Grades der Stabilität der Preisentwicklung können ferner bestimmte sektorale Besonderheiten der Preisbildung eine Rolle spielen. Im Agrarsektor werden Preisschwankungen weitgehend durch genossenschaftliche Absatzorganisationen und durch die staatliche Lagerhaltungspolitik gemildert.

bb. Abhängigkeiten des Steueraufkommens vom Sozialprodukt in Gemeinden mit Agrarstruktur

Hauptsteuerquelle der Gemeinden, deren Inlandsprodukt vorwiegend aus der land- und forstwirtschaftlichen Produktion hervorgeht, ist die Grundsteuer A. Die ihr zugrunde liegenden Einheitswerte werden nach dem Ertragswert einzelner Nutzungen ermittelt, wobei die Unterschiede der Ertragsfähigkeit gleicher Nutzungen in verschiedenen Betrieben durch einen Vergleich der Ertragsbedingungen berücksichtigt und durch sog. Vergleichszahlen ausgedrückt werden, die dem Verhältnis der Reinerträge entsprechen (§ 38 BewG).

Aufgrund der für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke maßgeblichen Bewertungs- und Besteuerungstechnik wirken sich kurzfristige (etwa witterungsbedingte jährliche) Schwankungen der Produktion auf die Bemessungsgrundlagen der Grund-

steuer nicht aus. Das liegt abgesehen von den Wertfortschreibungsfristen an dem der Grundsteuer A zugrunde liegenden Ertragsbegriff.[1] Darüberhinaus besteht aber eine Abhängigkeit von bestimmten Wesensmerkmalen der Wirtschaftsentwicklung. So hängen die für die Wertermittlung maßgeblichen wirtschaftlichen Ertragsbedingungen von der Lohn- und Preisentwicklung sowie den Investitionen der landwirtschaftlichen Betriebe ab. Bevor die neufestgesetzten Einheitswerte von 1964 galten und die Einheitswerte auf den Wertverhältnissen des Jahres 1935 "eingefroren" waren, konnten sich allerdings Investitionen nur auswirken, wenn sie die Reinerträge zu den Werten von 1935 erhöhten. Das war etwa der Fall bei einer Steigerung der Flächenerträge durch Bodenmeliorationen, nicht dagegen bei arbeitssparenden Investitionen, die die Betriebsstruktur unverändert ließen. Es ergab sich daher eine weitgehende Abhängigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Einheitswerte von der Wirtschaftsfläche.[2] Aber auch bei einer Anpassung der land- und forstwirtschaftlichen Einheitswerte in kleineren Zeitabständen dürfte die Abhängigkeit des Aufkommens der Grundsteuer A vom "Inlandsprodukt" gering sein. Ein großer Teil der für die Bewertung maßgeblichen Ertragsbedingungen ist ohnehin im Zeitablauf weitgehend unveränderlich und damit wie etwa die Geländegestaltung, die klimatischen Verhältnisse oder die "innere" und "äußere" Verkehrslage (§ 38 Abs. 2 BewG) vorgegeben. Eine andere Situation ergibt sich, wenn die gewerblich verselbständigten Verwertungszweige (Molkerei-, Mühlen- oder Brauereibetriebe), die gewerbesteuerpflichtig sind, einen nennenswerten Anteil der örtlichen Wertschöpfung haben. Außerdem sind Gemeinden, die ausschließlich mit land- und forstwirtschaftlichen Betrieben besetzt sind und in denen nicht auch einige Handwerks- und Handelsbetriebe ansässig sind, kaum vorstellbar.

---

1) Der Ertragswertermittlung liegen fiktive Reinerträge zugrunde, die unter bestimmten Voraussetzungen "gemeinhin" und "nachhaltig" erzielbar sind (§ 36 Abs. 2 BewG).

2) Vgl. hierzu Gutachterausschuß Vermögensteuerschätzung: Das künftige Vermögensteueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten im Auftrage der Bundesregierung. Ms. Bonn 1966, S. 7.

Wertänderungen des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes äußern sich in den Bemessungsgrundlagen der Grundsteuer nach der im Bewertungsgesetz vorgesehenen Technik nicht fortlaufend, sondern vielmehr in bestimmten Zeitabständen. Die Einheitswerte sollen für den Grundbesitz in Zeitabständen von 6 Jahren festgestellt werden, während inzwischen lediglich Fortschreibungen bei Wertänderungen um bestimmte Prozentsätze oder Beträge vorgenommen werden.[1] Wegen der Schwierigkeiten genereller Neufeststellungen des Grundbesitzes überhaupt und der deswegen seit dem Jahre 1935 unterbliebenen Neubewertung ergab sich in der Vergangenheit eine Ausnahmesituation. Nach einem Übergang zu einer flexiblen Wertermittlung durch Hauptfeststellungen im Rhythmus von 6 Jahren muß bei der Grundsteuer mit Sprüngen in der Aufkommensentwicklung zu den Hauptfeststellungsterminen gerechnet werden, da in den Zwischenzeiten durch Fortschreibungen nur ein Teil der Wertänderungen aufkommenswirksam wird und ein anderer Teil "aufgestaut" wird.

b. Steuervorausschätzungen in Gemeinden mit gewerblicher Struktur

aa. Sozialproduktsvorausschätzungen in Gemeinden mit gewerblicher Struktur

Bei der Beurteilung der Vorausschätzbarkeit des "Inlandsprodukts" einer gewerblichen Gemeinde ist davon auszugehen, daß wahrscheinlich auch in absehbarer Zukunft technisch-ökonomische Fortschritte im wichtigsten Teilbereich des warenproduzierenden Gewerbes, nämlich der Industrie, in einem weitaus größeren Ausmaß erreichbar sind als in der Landwirtschaft oder im Dienstleistungssektor.[2] Deshalb dürfte eine Vorausschätzung aufgrund der Komponentenzerlegung insbesondere für Gebiete, deren "Inlandsprodukt" aus der Industrieproduktion herrührt, ohne weitergehende Analysen der Einflußgrößen

1) Gemäß § 22 Abs. 1 BewG werden die Einheitswerte beim Grundbesitz fortgeschrieben, wenn sich seit dem letzten Feststellungszeitpunkt Änderungen um mehr als 1o % (mindestens DM 1.ooo) oder um mehr als DM 1oo.ooo ergeben haben.

2) W.G. Hoffmann, Art. Industrialisierung (I) Typen des industriellen Wachstums, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 5, Stuttgart-Tübingen-Göttigen 1956, S. 226.

der Produktivitätskomponente wenig verläßliche Ergebnisse liefern. Vermutlich wird gerade im industriellen Bereich das Maß der Arbeitsproduktivität - definiert als "Inlandsprodukt" je Arbeitnehmer - nur in einem sehr losen Zusammenhang mit der spezifischen Leistungsfähigkeit des Produktionsfaktors Arbeit stehen. Da das Schwergewicht der industriellen Tätigkeit überwiegend bei der "Fertigungsfunktion" liegt,[1] dürften ausschlaggebend für die Entwicklungsmöglichkeiten der Produktivitätskomponente vielmehr der Grad der Verbesserung und das Ausmaß der Erweiterung der Kapitalausstattung der Industriebetriebe sowie technische Neuerungen der verschiedenen Art sein.[2]

In Anbetracht der in der Vergangenheit zu beobachtenden unterschiedlichen Produktivitätsentwicklung in den einzelnen Industriezweigen hängt die Verläßlichkeit einer Vorausschätzung der Produktivitätsentwicklung in einer Gemeinde sicherlich auch von Art und Diversifikationsgrad ihres Industriebesatzes ab. Im Zeitraum zwischen 195o und 196o streute die Produktivitätszunahme (Nettoproduktionswert je Beschäftigten) der Industrie in der Bundesrepublik z.B. zwischen 12 v.H. (Papier und Pappe verarbeitende Industrie) und 17o v.H. (Mineralölverarbeitung und Fahrzeugbau).[3] Bei der Analyse der zu erwartenden Produktivitätsentwicklung der Gesamtindustrie eines Gebietes ist davon auszugehen, daß die Produktivitätsänderungen einzelner Industriezweige die durchschnittliche Entwicklung entsprechend dem Gewicht (Produktionsanteil) beeinflussen, mit dem jene in dem betreffenden Gebiet vertreten sind. Eine differenzierte Industriestruktur läßt die Erwartung eines relativ stetigen Verlaufs der durchschnittlichen Produktivitätsentwicklung zu. In einer Gemeinde, die eine vollkommen einseitige Industriestruktur aufweist, fehlen dagegen Ausgleichsmöglichkeiten für divergierende Entwicklungen von Teilproduktivitäten. Das Problem reduziert sich auf die Verläßlichkeit einer "Branchenprognose".

---

1) K. Hax, Art. Industriebetrieb, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 5, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 244.

2) Wenn die Produktivität der industriell Beschäftigten fortgesetzt durch einen vermehrten Kapitaleinsatz gesteigert wird, ist offenbar die Einbeziehung der zu erwartenden Investitionstätigkeit in den Kalkül zweckmäßig. Zur Problematik der sog. investitionsorientierten Wachstumsprognosen s. H. Gerfin, a.a.O., S. 139 ff.

3) H. Gerfin, a.a.O., S. 132.

Die Entwicklung der Beschäftigungskomponente des "Inlandsprodukts" einer Gemeinde resultiert aus den Änderungen des heimischen Arbeitskräftepotentials und den Außenwanderungen, wobei den letzteren als Gegenstand von Vorausschätzungen die größeren Ungewißheiten anhaften. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen in der Bundesrepublik dürften, wenn die in Gang befindlichen Strukturwandlungen weiter anhalten,[1] die industriell strukturierten Gemeinden in absehbarer Zeit vorwiegend Wanderungsgewinne zu verzeichnen haben. Eine derartige Feststellung über die allgemeine Richtung interregionaler Wanderungen von Arbeitskräften trägt zu räumlich und zeitlich konkretisierten Vorausschätzungen der Beschäftigungskomponente allerdings wenig bei, zumal dadurch auch nur die Wanderungsbewegung zwischen landwirtschaftlichem und industriellem Sektor, nicht dagegen interindustrielle Wanderungsbewegungen angesprochen werden. Zur Erstellung konkreter Vorausschätzungen sind die jeweils wirksamen Antriebskräfte für Wanderungen, insbesondere Lohnunterschiede zwischen den Industrien, in Betracht zu ziehen, wobei das Ausmaß zu erwartender Außenwanderungen von Arbeitskräften auch von der Wirtschaftsstruktur der betrachteten Gemeinde - z.B. bei einer Freisetzung von Arbeitskräften durch einzelne Industrien - den alternativen Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten in der betreffenden Gemeinde abhängig ist. So können die einen einzelnen Industriezweig verlassenden Arbeitskräfte bei differenzierter Industriestruktur und ausreichend vorhandenem Arbeitsplatzangebot in anderen örtlichen Industriezweigen eher eine neue Beschäftigung in derselben Gemeinde finden, während sie anderenfalls vornehmlich abwandern müßten. Bei der Analyse der interindustriellen Wanderungsbewegungen ist zu berücksichtigen, daß die industrielle Arbeit weitgehend "fungibel" ist und eine räumliche Trennung von Arbeits- und Wohnstätte ermöglicht,[2] wodurch gegenüber manchen nichtindustriellen Bereichen der Mobilitätsgrad der Arbeitskräfte erhöht werden dürfte. Eine räumliche Trennung von Arbeits- und Wohnstätte

---

1) Nach den Perspektivprojektionen für das Wirtschaftswachstum (a.a.O.) könnte das warenproduzierende Gewerbe seinen Anteil am Bruttoinlandsprodukt - gegenüber rückläufigen Anteilen der anderen großen Wirtschaftsbereiche - von 57,8 v.H. im Jahr 1970 auf ca. 63 v.H. im Jahr 1985 erhöhen.

2) W.G. Hoffmann, a.a.O., S. 226.

ist im allgemeinen etwa in landwirtschaftlichen Betrieben mit Viehhaltung, im Dienstleistungsbereich dort erschwert, wo - wie etwa besonders ausgeprägt in Arztpraxen oder Apotheken - die Notwendigkeit einer mehr oder weniger ständigen "Dienstleistungsbereitschaft" besteht.

Die Analyse der Wachstumsaussichten in einer Industriegemeinde kann vertieft werden, indem auf die Art der örtlich vertretenen Industriezweige zurückgegangen wird. Allgemein lassen sich die Industriebetriebe einteilen[1] nach der Produktionsstufe, der sie angehören (Rohstoff- oder weiterverarbeitende Industrie), dem Verwendungszweck ihrer Erzeugnisse (Produktionsmittel - oder Konsumgüterindustrie), ihrem Produktionsprogramm, der Produktmenge und der Absatzstruktur (Auftragsproduktion oder Produktion für den Markt). Ausgehend von dem jeweiligen Entwicklungsstand der Industrie in einer Volkswirtschaft, können den Industriegemeinden je nach Art ihres Industriebesatzes unterschiedliche Wachstumsaussichten beigemessen werden. In der Bundesrepublik war die Industriestruktur in der Nachkriegszeit Wandlungen unterworfen durch einen wachsenden Anteil der Produktionsgüter- und Fertigwarenerzeugung sowie durch sog. strukturelle Wachstumsindustrien[2], so daß in diesem Zeitraum die Gemeinden, die Betriebe dieser Teilbereiche der Industrie beherbergten, gegenüber den mit relativ schrumpfenden Industriezweigen besetzten Gemeinden ein entsprechend hohes Wachstum der Industrieproduktion ihres Bereichs erwarten konnten. Die Möglichkeiten, aufgrund allgemeiner industriewirtschaftlicher Entwicklungen Anhaltspunkte für das zu erwartende örtliche Wirtschaftswachstum zu gewinnen, dürften allerdings, auch was den Zeithorizont betrifft, begrenzt sein.

Ausgehend von ihrer jeweiligen Industriestruktur, können die Industriegemeinden schließlich auch bis zu einem gewissen Grade hinsichtlich der Konjunkturabhängigkeit der Produktion qualifiziert werden. Es gibt Industriezweige, die weniger als

---

1) K. Hax, a.a.O., S. 244.
2) D. Mertens, Veränderungen der industriellen Branchenstruktur in der Bundesrepublik 1950-60, in: Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 446 ff.

andere auch die jeweilige Konjunkturlage berührt werden. Dazu zählen vor allem die "strukturellen Wachstumsindustrien". Sie "... werden in der Regel von den konjunkturellen Schwankungen des gesamtindustriellen Wachstums weniger als andere Branchen betroffen, so daß sie durch ihre stetige überdurchschnittliche Produktionsausdehnung vor allem in den konjunkturellen Beruhigungsphasen der Gesamtwirtschaft strukturell gewinnen."[1] Demgegenüber gestellt werden können "strukturelle Schrumpfungsindustrien"[2], bei denen konjunkturbedingte Produktionsrückgänge dadurch verschärft werden, daß sie allgemein auf der "Verdrängungsseite" stehen. Man kann die Industriezweige, was ihre Konjunkturabhängigkeit betrifft, noch nach weiteren Kriterien qualifizieren, vor allem auch nach ihrer Zugehörigkeit zum Bereich der Konsumgüter- oder Produktionsgütererzeugung. Erfahrungsgemäß ist die Produktion von Produktionsgütern, stärkeren Schwankungen im Konjunkturablauf unterworfen als die Konsumgüterproduktion.[3] Je größer die konjunkturbedingten Schwankungen werden können, umso geringer ist aber die Vorausschätzbarkeit der mehrjährigen Sozialproduktsentwicklung - in Anbetracht der mangelnden Vorhersehbarkeit der Konjunkturentwicklung auf mehrere Jahre.

bb. Abhängigkeiten des Steueraufkommens vom Sozialprodukt in Gemeinden mit gewerblicher Struktur

Für die Beurteilung der Abhängigkeiten der Steueraufkommen vom "Inlandsprodukt" in gewerblichen Gemeinden gilt das Interesse vornehmlich den Ansatzpunkten und der Bemessungsweise für die Besteuerung der Gewerbebetriebe.[4] In Betracht kommen somit die Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer Gewerbeertrag, Gewerbekapital und Lohnsumme sowie die Grundsteuer auf die Betriebsgrundstücke.

---

1) D. Mertens, a.a.O., S. 449.
2) Hierzu werden in der Nachkriegszeit vor allem Kohlenbergbau, Holzverarbeitung, Ledererzeugung und Mühlenindustrie gerechnet. D. Mertens, a.a.O., S. 455.
3) S. etwa G. Haberler, Prosperität und Depression, Tübingen und Zürich 1955, S. 267, wo dieser Sachverhalt als "regelmäßiger Zug des Zyklus" bezeichnet wird.
4) Im Steuerrecht wird allerdings nicht von der Definition des Gewerbes als Inbegriff der stoffumwandelnden Produktionsarten ausgegangen. Zu den Gewerbebetrieben zählen vielmehr: gewerbliche Unternehmen im Sinne des Einkommensteuergesetzes (§ 2 Abs. 1 GewStG), Gewerbebetriebe kraft Rechtsform (§ 2 Abs. 2 GewStG) und Gewerbebetriebe kraft wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes (§ 2 Abs. 3 GewStG).

Die Besteuerung des den gewerblichen Betrieben zugehörigen Grundbesitzes setzt entweder an den Miet- und Pachtzinsen an (Ertragswertverfahren), oder die Grundstückswerte entwickeln sich mit den deflationierten Bauinvestitionen der Gewerbebetriebe fort (Sachwertverfahren). Die Abhängigkeiten der Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer vom Sozialprodukt werden vor allem von der Entwicklung bestimmt, die die Gewinnquote und der Kapitalkoeffizient im betrachteten Zeitraum nehmen.[1)]

Die Stabilität der Abhängigkeiten der Steuerbemessungsgrundlagen vom Sozialprodukt und die Streuung der sie messenden Koeffizienten dürften wesentlich von der Art und Zusammensetzung der gewerblichen Produktion, die eine Gemeinde beherbergt, bestimmt werden. Die Abhängigkeiten werden einen vergleichsweise hohen Grad der Stabilität aufweisen, wenn bei vorwiegend kleingewerblicher und handwerklicher Struktur Gewerbebetriebe mit möglichst unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit zur örtlichen Wertschöpfung beitragen und die Steuerleistungen erbringen. Unter dieser Voraussetzung können sich Änderungen in den Verhältnissen zwischen Wertschöpfungsbeitrag und Steuerleistung bei den Gewerbebetrieben eher gegeneinander ausgleichen. Solche Änderungen können die Anteile der für die Besteuerung der Gewerbebetriebe relevanten Größen Gewerbeertrag, Lohnsumme, Miet- und Pachtzinsen an den sektoralen Wertschöpfungen betreffen. Änderungen der vorgenannten Verhältnisse können auch bedingt sein durch ungleichförmige Entwicklungen der Anlageinvestitionen, Fremdkapitalaufnahmen und anderer für die Höhe der Einheitswerte der Betriebsvermögen maßgeblichen Tatbestände in den einzelnen Sektoren und Branchen. Welche dieser Änderungen jeweils ausschlaggebend ist, hängt u.a. von dem Gewicht der einzelnen Produktionsfaktoren in der Faktorkombination der Gewerbebetriebe und gewerblichen Produktionszweige ab. Das Handwerk

---

1) "Rechnen wir in der Zukunft mit einer gleichbleibenden Gewinnquote und einem konstanten Kapitalkoeffizienten, so wird die Aufkommenselastizität bezogen auf das Bruttosozialprodukt immer über 1 ... liegen."
G. Hagemann, a.a.O., S. 13o.

umfaßt die "auf der Basis der Handfertigkeit und Werkstoffbeherrschung organisierten selbständigen Gewerbebetriebe".[1] Das Handwerk ist weniger anlagenintensiv als die Zweige der Industrieproduktion. Dementsprechend nimmt der Teil des Steueraufkommens, der auf den Änderungen der Bestandsgrößen der Betriebsvermögenswerte beruht, mit den örtlichen Wertschöpfungsanteil zu, den die größere Sachanlagevermögen unterhaltende Industrie ausmacht. Zwar ist die Frage nach der Bedeutung, die die Zusammensetzung des Steueraufkommens nach seinen Komponenten aus der Besteuerung der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Grund und Boden für die Aufkommenselastizität hat, grundsätzlich aus der Erfahrung zu beantworten. Obwohl die Dimension der Steuergegenstände (Bestandsgrößen - Stromgrößen) nicht alleiniges Kriterium für die Beurteilung von Schwankungsmöglichkeiten ist, kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die relativen Änderungen der Betriebsvermögenswerte über nicht zu lange Zeiträume auch in Anbetracht der bestehenden Wertfortschreibungsfristen meist gering sind.[2] Was im übrigen die Änderungen in den einzelbetrieblichen Verhältnissen zwischen Wertschöpfungsbeitrag und Steuerleistung angeht, bestehen die ungünstigsten Möglichkeiten für einen aufkommenstabilisierenden gegenseitigen Ausgleich in den Gemeinden, in denen das Steueraufkommen überwiegend von einem einzigen steuerstarken Industriebetrieb aufgebracht wird,[3] günstige Möglichkeiten dagegen in Gemeinden, in denen die Grundlage des Steueraufkommens die Wertschöpfung einer größeren Zahl von Industriebetrieben unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit bildet.

Für die Besteuerung des Ertrags der Gewerbebetriebe sind die Steuermeßzahlen nach der Ertragshöhe und der Rechtsform der Gewerbebetriebe gestaffelt (s.o.), so daß die Werte der Aufkommenselastizität auch von der jeweiligen Schichtung der Gewerbeerträge mitbestimmt werden. Dabei ist die durchschnittliche Steuermeßzahl abhängig von der Betriebsgrößenstruktur

1) Fr. Voigt, Art. Handwerk, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 5, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 24.
2) S. dazu auch die Bemerkungen bei R.A. Musgrave, a.a.O., S. 51o, über die Elastizität von Vermögensteuern.
3) S. auch den Hinweis hierauf von der Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 99.

der gewerblichen Produktion in einer Gemeinde und deren Verschiebungen im Zeitablauf. Sie ist am höchsten in Gemeinden, in denen Industrie mit ihrer vorwiegend großbetrieblichen Struktur ansässig ist und sich die Gewerbeerträge auf die mit den höheren Meßzahlen belegten Ertragsklassen konzentrieren. Sie ist niedrig in Gemeinden mit vorwiegend kleingewerblicher und handwerklicher Struktur und dürfte in diesen Gemeinden außerdem stärker im Zeitablauf schwanken, da die Staffelung der Steuermeßzahlen auf die niedrigeren Ertragsklassen beschränkt ist. Durch den Einbau des Freibetrages kann in den letztgenannten Gemeinden auch bewirkt werden, daß ein mehr oder weniger großer Teil der Ertragsänderungen aufkommensunwirksam bleibt. Nach der erstmals für den Erhebungszeitraum 1975 geltenden Tarifregelung beträgt der Freibetrag bei der Gewerbeertragsteuer gemäß § 11 Abs. 2 GewStG (neue Fassung) DM 15.ooo; für Gewerbeerträge von DM 29.5oo und mehr gilt dann der allgemeine Grenzsteuersatz von 5 v.H. Unter der Annahme, daß sich die Ertragsänderungen vornehmlich innerhalb der mit unterschiedlichen Steuermeßzahlen belegten Ertragsstufen abspielen, dürften sich die Entwicklungsmöglichkeiten der Durchschnittsmeßzahl relativ schwer einschätzen lassen, als wenn sich die Ertragsänderungen im Geltungsbereich des allgemeinen Grenzsteuersatzes von 5 v.H. bewegen. Im übrigen hat die Gewährung der Freibeträge in vielen Gemeinden dazu beigetragen, daß der weitaus größte Teil des Gewerbesteueraufkommens von sehr wenigen Gewerbebetrieben mit zumeist geringer Branchenstreuung aufgebracht wird.[1] Hierdurch werden aufkommensstabilisierende Ausgleichsmöglichkeiten etwa derart, daß Ertragsänderungen eines Bereichs (Industrie) gegenläufige Ertragsänderungen anderer Bereiche (Kleingewerbe, Handwerk) gegenübertreten, verringert.

---

1) Vgl. die zahlenmäßigen Nachweise durch die Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 97 ff.

C. Steuervorausschätzungen in Dienstleistungsgemeinden

aa. Sozialproduktsvorausschätzungen in Dienstleistungsgemeinden

Für die Entwicklungsmöglichkeiten der Produktivität in Gemeinden, deren Sozialprodukt aus der Produktion von Dienstleistungen stammt, ist kennzeichnend, daß überwiegend nur relativ geringe Möglichkeiten einer Technisierung bestehen und Produktivitätszunahmen daher engere Grenzen als im Gewerbe gesetzt sind. Das trifft vor allem auf Dienstleistungssparten zu wie Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Wissenschaft, Bildung, Erziehung, Kunst, Theater, Gesundheitswesen, Rechtsberatung, Werbung, häusliche Dienste[1], die hier allerdings nur insoweit interessieren, als sie nicht zum öffentlichen Bereich gehören. Die Tatsache, daß das Dienstleistungsangebot infolge geringer Technisierungsmöglichkeiten nennenswert nur durch eine Vergrößerung der Zahl der Arbeitskräfte zunehmen kann, läßt die Komponentenzerlegung des Sozialprodukts zum Zweck der Vorausschätzung relativ aussichtsreicher erscheinen als im Bereich der Industrie. Allerdings ist die Erwartung verhältnismäßig geringer Produktivitätszuwachsraten im Vergleich vor allem zur Industrie[2] nicht für alle Dienstleistungssparten gerechtfertigt. Ausnahmen bilden z. B. die kapitalintensiven und daher auch dem technischen Fortschritt zugänglichen Bereiche des Verkehrs- und Nachrichtenwesens.[3]

Die Verläßlichkeit einer Vorausschätzung der Produktivitätskomponente war im vorhergehenden als umso größer erachtet worden, je größer die Zahl der in einer Gemeinde vertretenen Produktionszweige ist. So besteht für eine Gemeinde, die etwa aufgrund ihrer Zentralortfunktion oder Größe mit zahlreichen verschiedenartigen Dienstleistungsunternehmen besetzt ist, die Aussicht auf eine relativ stabile Entwicklung der Gesamtproduktivität in ihrem Bereich. Dagegen wird in einer Gemeinde, in der als einziger Dienstleistungszweig etwa das Fremdenverkehrsgewerbe

---

1) J. Eick, Art. Dienstleistungen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 12, Stuttgart-Tübingen-Göttingen, 1965, S. 555.

2) "Während sich die Produktivität eines Herrenfriseurs in fünfzig Jahren nur wenig erhöht hat, hat sich die des Automobilarbeiters (nach Fourastié) verzehnfacht." J. Eick, a.a.O., S. 555.

3) Ebenda.

vertreten ist, die Entwicklung der Gesamtproduktivität zur Instabilität neigen, da im allgemeinen Ausgleichsmöglichkeiten für die konjunkturbedingten Schwankungen der betrieblichen Auslastung und damit des Maßes der Produktivität dieses Dienstleistungszweiges fehlen. Die für das Fremdenverkehrsgewerbe typischen saisonalen Schwankungen sind für eine mehrjährige Betrachtung dagegen nicht erheblich.

Wenn für die Vorausschätzung der Beschäftigungskomponente des "Inlandsprodukts" der Gemeinden, deren Produktionsbasis der Dienstleistungssektor ist, die langfristigen Änderungen der Gesamtbeschäftigungsstruktur zugrunde gelegt werden, müßte - wenn hier einmal von den sonstigen Einflußfaktoren intersektoraler und interregionaler Wanderungen abgesehen wird - für diese Gemeinden im Durchschnitt eine besonders große Zunahme der Erwerbspersonen unterstellt werden. Kenntnisse über solche langfristigen Strukturänderungen[1] sind allerdings - wie schon ausgeführt - kaum geeignet, zur Verbesserung konkreter Vorausschätzungsergebnisse beizutragen. In concreto bedarf es einer eingehenden Analyse der für die Entwicklung des heimischen Arbeitskräftepotentials und die Wanderungen von Arbeitskräften jeweils ausschlaggebenden Einflußfaktoren. Eine überdurchschnittliche Zunahme der Erwerbspersonen in Dienstleistungsgemeinden setzte voraus, daß diese Wanderungsgewinne erzielen. Das trifft unter den derzeitigen Verhältnissen sicherlich auf die städtischen Ballungsräume (Großstädte) zu, die aufgrund des Versorgungsbedürfnisses ihrer vielen Einwohner und der Bewohner der städtischen Einzugsgebiete mit Dienstleistungen in der Regel "Service"-Gemeinden sind.[2] So schwierig Vorausschätzungen bei einem großen Wanderungsanteil an der Bevölkerungsbewegung auch sein mögen, bedarf es in Dienstleistungsgemeinden doch einer besonders sorgfältigen Vorausschätzung der Erwerbspersonen, da infolge der Begrenztheit der Produktivitätsfortschritte in den meisten Dienstleistungszweigen die Produktion in diesen Gemeinden meist nur durch eine Zunahme der örtlich beschäftigten Erwerbspersonen vermehrbar sein dürfte.

---

1) J. Eick, a.a.O., S. 554.
2) J. Blankenburg, a.a.O., S. 26.

bb. Abhängigkeiten des Steueraufkommens vom Sozialprodukt in Dienstleistungsgemeinden

Für die Beurteilung des Maßes, mit dem sich die Steueraufkommen in Dienstleistungsgemeinden an die Entwicklung des "Inlandsprodukts" anpassen, sind sowohl die dem Dienstleistungsbereich eigenen Produktionsbedingungen als auch die für ihn typischen Besteuerungsvorschriften beachtenswert. Von Ausnahmen abgesehen - ist die Produktion von Dienstleistungen besonders lohnintensiv. Eine Dienstleistungsgemeinde kann sich daher durch die - nicht obligatorische - Erhebung der Lohnsummensteuer ein großes Besteuerungspotential erschließen. Der Gewerbebesteuerung unterliegen nicht sämtliche Dienstleistungsbetriebe. Denn die Gewerbesteuerpflicht entfällt bei manchen Dienstleistungszweigen überwiegend (freie Berufe) und bei manchen Dienstleistungsunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. Gemeinnützigkeit).

Wenn durch die Gewerbesteuer vornehmlich der (Rein-)Ertrag der Dienstleistungsbetriebe und nicht auch die Lohnsumme belastet wird,[1] sind die Besteuerungsmengen viel größeren Schwankungen ausgesetzt, als wenn die bereichsbedingt hohen Lohnsummen mit in die Besteuerung einbezogen werden. Das ist auch deshalb - zumindest unter konjunkturellem Aspekten nicht dagegen unter Wachstumsaspekten - anzunehmen, weil die Lohnsumme mehr "kontraktbestimmt" ist und daher weniger schwanken dürfte als der auf der einkommen- bzw. körperschaftsteuerlichen Gewinnermittlung beruhende und mehr als "Residualgröße" aufzufassende Gewerbeertrag. Die Möglichkeiten abrupter Schwankungen verringern sich mit zunehmender Anzahl der Dienstleistungszweige, die jeweils örtlich vertreten sind. Je höher der Grad der Diversifikation der örtlichen Dienstleistungsproduktion ist, umso größer sind auch hier die Möglichkeiten und umso berechtigter die Erwartungen, daß sich Schwankungen in den branchenindividuellen Ertragslagen gegeneinander kompensieren. Das trifft zu auf Gemeinden, in denen vornehmlich kleinbetrieblich strukturierte Dienstleistungssparten (z.B. Zweige des Dienstleistungshandwerks) zahlreich und in größerer Vielfalt vertreten sind. Die Kompensation divergierender Ertragsentwicklungen ist ausgeschlossen oder erschwert in Gemeinden mit einer oder wenigen großbetrieblich strukturierten Dienstleistungssparten (z.B. Versicherungs-, Verkehrs-, Kreditgewerbe, manche Zweige des

1) Die Lohnsummensteuer ist in wenigen Ländern (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz) verbreitet und wird überwiegend von großen Gemeinden erhoben.

Handels) besetzt sind, wenngleich hierbei eine breite Skala möglicher Strukturen bis hin zu den als Verkehrs-, Handels- und Finanzzentren ausgebildeten Gemeinden denkbar ist. Soweit für einige der großbetrieblichen Formen der Dienstleistungsproduktion die Mitwirkung des Faktors Kapital eine größere Rolle spielt, bildet der aus dessen Besteuerung resultierende Teil des Gewerbesteueraufkommens ein gewisses Gegengewicht gegen die Aufkommensschwankungen, die - bei der überwiegenden Freilassung der Lohnsumme von der Gewerbesteuer - aus der Präponderanz der Ertragsbesteuerung herrühren. Dieses Gegengewicht wird bei den praktisch bedeutsamen Sparten Versicherungs- und Kreditgewerbe dadurch abgeschwächt, daß die Betriebsvermögenswerte in diesen Sparten zumeist durch hohe Fremdkapitalanteile gering gehalten werden.[1)]

Eine wichtige Aufkommensquelle für die Grundsteuer ist die dem tertiären Bereich zuzurechnende Wohnungswirtschaft. Hinsichtlich der Abhängigkeiten der Grundsteuermeßbeträge von den deflationierten Bauinvestitionen (s.o.) ist zu beachten, daß hierbei nicht auf die aus der örtlichen Bautätigkeit hervorgehenden zusätzlichen Wohnungen insgesamt zurückgegangen werden kann. Es ist vielmehr zurückzugehen auf die Wohnungsbauinvestitionen des Sektors "Wohnungsvermietung" und die durch diese zunehmenden Erträge aus der erwerbswirtschaftlichen Verwendung des Grund und Bodens als Mietwohngrundstücke.[2)] In die für die Besteuerung maßgebliche Ertragsgröße (Jahresrohmiete) und den für die Ertragswertermittlung maßgeblichen Kapitalisierungsfaktor (Vervielfältiger) gehen jedoch zahlreiche Faktoren ein, darunter allgemeine Mietpreisänderungen, öffentliche Mietpreisregelungen, Ausführung und Baujahr der Mietwohngebäude u.v.a. (s. §§ 79 ff. BewG). Abgesehen von Zeiten sehr reger Wohnungsbautätigkeit dürften die aus der Besteuerung der Wohnungswirtschaft resultierenden Aufkommen sich aber relativ stetig entwickeln. Hierfür spricht auch, daß sich größere Aufkommensänderungen nur in größeren Zeitabständen zu den Hauptfeststellungs-

---

1) Ein hoher Fremdkapitalanteil ist darüberhinaus auch für Beteiligungsgesellschaften kennzeichnend. S. etwa K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 1o4.

2) Die Grundsteuer B erfaßt auch die nichterwerbswirtschaftliche Bodenverwendung (Eigenwohngrundstücke), die als solche dem in der wirtschaftsstrukturellen Betrachtung nicht erfaßten privaten Haushaltsbereich angehört.

zeitpunkten ergeben können.[1] Das Grundsteueraufkommen aus der Wohnungswirtschaft kann somit als Gegengewicht gegen Aufkommensschwankungen wirksam werden, die aus der Besteuerung anderer ansässiger Dienstleistungsbereiche resultieren, vor allem wenn diese sich vornehmlich auf die mehr vom tatsächlichen Wirtschaftserfolg der Dienstleistungsbetriebe abhängige Ertragssteuer stützt.

d. Berücksichtigung differenzierter Wirtschaftsstrukturen in Steuervorausschätzungen

Im folgenden soll die Vorausschätzbarkeit des "Inlandsprodukts" und der als abhängig von diesem erachteten Steueraufkommen für Gemeinden beurteilt werden, in denen die den verschiedenen Produktionsbereichen zugehörigen Unternehmen in einem bestimmten örtlich unterschiedlichen Mischungsverhältnis vertreten sind. Diesem Sachverhalt kann dadurch Rechnung getragen werden, daß die Beiträge der verschiedenen Produktionsbereiche zum "Inlandsprodukt" einer Gemeinde explizit in den Vorausschätzungsansatz aufgenommen werden. Der Ansatz lautet dann wie folgt

$$Y = A_1 \cdot B_1 + A_2 \cdot B_2 + A_3 \cdot B_3 \quad ,$$

d.h. das für eine Gemeinde errechnete "Inlandsprodukt" (Y) wird als Summe der Produktivitäts- (A_i) und Beschäftigungskomponenten (B_i) aufgefaßt. Die Verwendung dieses Ansatzes für die Vorausschätzung bedingt sehr spezielle Fragestellungen, darunter nach

(i) den voraussichtlichen Änderungen der durchschnittlichen sektoralen Arbeitsproduktivitäten,

(ii) den Verschiebungen in der Verteilung der Erwerbspersonen auf die einzelnen Sektoren,

(iii) der gegenseitigen Beeinflussung des sektoralen Wirtschaftswachstums,

(iv) den Abhängigkeiten von der Wirtschaftsentwicklung in anderen Gemeinden.

Es soll hier nicht der Versuch unternommen werden, diesen Fragen im einzelnen nachzugehen.[2]

---

1) Bei Fortschreibungen und Nachfeststellungen gelten für die Höhe der Miete gemäß § 79 Abs. 5 BewG die Wertverhältnisse im Hauptfeststellungszeitpunkt.

2) Eine ausführliche Behandlung dieses Absatzes findet sich bei W. Isard und G. Freutel, a.a.O., S. 449 ff.

Eine Desaggregation des Sozialprodukts einer Gemeinde nach den Anteilen der primären, sekundären und tertiären Produktion erscheint insbesondere dann angebracht, wenn mit größeren Divergenzen in der Entwicklung der sektoralen Produktionsanteile gerechnet werden muß. Hier interessieren jedoch nicht die Verschiebungen im allgemeinen Produktionsaufbau, die sich langfristig von der primären Produktion zu der sekundären und schließlich zu der tertiären Produktion vollziehen, obwohl nach allgemeiner Auffassung mit dem Wachstum der Gemeinden analoge Entwicklungsfolgen einhergehen: "... die Entwicklung mag zwar unterschiedlich beginnen (in der Regel auf landwirtschaftlicher Basis ...), sie führt aber meist durch eine stark gewerbliche Phase zu der 'Service'-Gemeinde, die durch den hohen Anteil der Dienstleistungs- und Verwaltungsfunktionen gekennzeichnet wird."[1] Die jeweils realisierte Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde und der Grad ihrer Abweichung vom gesamtstaatlichen Durchschnitt sind aber maßgebend für die relative Beeinflussung des örtlichen Sozialprodukts durch sektor- und branchenspezifische Sonderentwicklungen und die Möglichkeit eines stabilisierenden Ausgleichs.[2] Ein Rückgriff auf sektorale Bestimmungsgrößen des Steueraufkommens, die durch eine entsprechende Desaggregation des örtlichen Sozialprodukts nach sektoralen Anteilen gewonnen werden, ist jedoch nicht nur wegen der divergierenden Entwicklung der sektoralen Sozialproduktsbeiträge angebracht. Die Wahl mehrerer sektoraler Bestimmungsgrößen anstatt einer einzigen aggregierten Bestimmungsgröße empfiehlt sich auch, wenn größere Unterschiede in den Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den sektoral aufkommenden Steuererträgen und ihren Bestimmungsgrößen bestehen.

Bei Zugrundelegung von Elastizitätskoeffizienten ergäbe sich folgende Beziehung:

$$E_{T,Y} = \frac{T_1}{T} \cdot E_{T_1\,Y} + \frac{T_2}{T} \cdot E_{T_2\,Y} + \dots ,$$

---

1) J. Blankenburg, a.a.O., S. 25.

2) Maßstäbe für den Grad der Spezialisierung örtlicher Wirtschaften stellen die in der Regionalforschung entwickelten "location quotients" dar. Ausführlich hierzu W. Isard, Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science, Cambridge, Massachusetts, 1963, third Printing, S. 123 ff.

d.h. die Elastizität des Gesamtsteueraufkommens ($E_{T,Y}$) ist gleich der Summe der mit den relativen sektoralen Aufkommensanteilen ($\frac{T}{T}i$) gewichteten Elastizitäten der sektoralen Steueraufkommen ($E_{T_i\ Y}$). In den $\frac{T}{T}i$ kommt die relative Bedeutung sektorspezifischer Einflußfaktoren für die Entwicklung des gesamten Steueraufkommens zum Ausdruck.

Die $E_{T_i\ Y}$ sind definiert als

$$E_{T_i\ Y} = \frac{d\ T_i}{d\ Y_i} \cdot \frac{Y_i}{T_i} \cdot \frac{d\ Y_i}{d\ Y} \cdot \frac{Y}{Y_i} \ ,$$

d.h. als die Elastizitäten des sektoralen Steueraufkommens in Bezug auf den sektoralen Beitrag zum "Inlandsprodukt" mal die Elastizität des sektoralen Beitrags in Bezug auf das "Gesamtinlandsprodukt". Sie hängen ab von dem Reagibilitätsgrad der Steueraufkommen auf Wertschöpfungsänderungen in den Sektoren sowie von dem Ausmaß, in dem die Sektoren zu den Sozialproduktsänderungen eines Gebietes beitragen. Als Ursachen für verschieden hohe Reagibilitätsgrade kommen sektorale Unterschiede in der Auswahl und Abgrenzung der Steuerbemessungsgrundlagen und unterschiedliche Reaktionsweisen der sektoralen Bemessungsgrundlagen auf sektorale "Inlandsprodukt"-änderungen sowie Unterschiede in der Gestaltung der Steuertarife, zudem Ausnahmeregelungen und Differenzierungen in Bezug auf bestimmte Produktionsbereiche und -zweige in Betracht.[1] So wertvoll indessen eine Berücksichtigung der Sektor- und Branchengliederung örtlicher Wirtschaften für die Vorausschätzung sein mag, so ruft sie doch manche Schwierigkeiten hervor. Bei einer Inbeziehungsetzung sektoraler Steueraufkommensteile mit sektoralen Sozialproduktsbeiträgen ist der zumeist geringe Aggregationsgrad der betrachteten Größen zu berücksichtigen, wodurch die Stabilität statistisch ermittelter Beziehungen zwischen ihnen beeinträchtigt wird. Zudem verlangt eine Desaggregation der Bestimmungsgrößen und Abhängigkeitsbeziehungen des Steueraufkommens nach Sektoren Kenntnisse oder Annahmen über Vorgänge,

---

1) Das trifft im übrigen nicht nur auf die Realbesteuerung, sondern auch auf die Einkommensbesteuerung der einzelnen Produktionsbereiche zu. In der Landwirtschaft etwa sind die Unzulänglichkeiten der Rechnungslegung für die überwiegende Pauschalierung der Einkommensteuer verantwortlich.

die sich in ihren Auswirkungen auf das Gesamtsteueraufkommen einer Gemeinde ausgleichen können. Es sind dies etwa Umstrukturierungen der Produktion, wenn also - z.B. bedingt durch den Übergang landwirtschaftlich genutzter Grundstücke in nicht landwirtschaftliche Verwendungen - einem Minderaufkommen in einem Sektor ein Mehraufkommen in einem anderen Sektor gegenübertritt.[1] Schließlich stellt sich bei der Absonderung sektoraler Bestimmungsgrößen des Steueraufkommens (Sozialproduktsbeiträge) die schwer lösbare Komplikation, das Ausmaß der gegenseitigen Beeinflussung der Sektoren örtlicher Wirtschaften bei Produktionsänderungen zu bestimmen. Lösungsansätze hierfür bieten etwa regionale Input-Output-Modelle oder regionale Multiplikatormodelle, die allerdings z.T. erhebliche Anforderungen an die Datenbeschaffung stellen.[2]

---

1) Die Änderung des Gesamtaufkommens der Grundsteuer hängt dann u.a. von dem Umfang der Bauinvestitionen ab, die im Zuge der zunehmenden Besiedlung und Industrialisierung des betr. Gebietes getätigt werden.

2) Zur Behandlung dieser Modelle auch hinsichtlich ihrer prognostischen Verwendbarkeit s. W. Isard, Methods of Regional Analysis ..., a.a.O., S. 183 ff. und S. 325 ff.

III. Vorausschätzung der Finanzzuweisungen

1. Einnahmen aus der Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer

Von den Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich stehen den Steuereinnahmen der Gemeinden am nächsten deren Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer.[1] Aufgrund desGemeindefinanzreformgesetzes vom 8.9.1969 erfolgt diese Beteiligung in einem zweistufigen Verfahren:

a) alle Gemeinden eines Bundeslandes werden am gesamten Aufkommen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer beteiligt (unter Berücksichtigung der Zerlegung der Lohnsteuer gemäß Art.1o7 Abs. 1 GG);

b) dieser allen Gemeinden zustehende "Gemeindeanteil an der Einkommensteuer" (§ 1 GFRG) wird aufgrund eines Verteilungsschlüssels auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt (§ 2 GFRG).

Der Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer hängt somit - wie die Gemeindeeinnahmen aus dem obligatorischen Steuerverbund mit den Ländern gemäß Art. 1o6 Abs. 7 S. 1 GG - von der Entwicklung des Steueraufkommens des jeweiligen Bundeslandes ab. Die hieraus für die Gemeinden resultierenden Ungewißheiten (s.u.) beruhen vor allem auf Steuerrechtsänderungen, die die übergeordneten Gebietskörperschaften vornehmen können. Wie bei den Einnahmen aus dem Steuerverbund äußern sich diese unmittelbar in den gemeindeindividuellen Anteilen an der Einkommensteuer, sofern den Einkommensteueränderungen nicht durch entgegengesetzte Änderungen des Prozentsatzes, mit dem die Gemeinden an der Einkommensteuer beteiligt sind, begegnet wird.[2] - Hinsichtlich der quantitativen Bedeutung als Gemeindeeinnahmenquelle ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Zusammenhang mit der Gewerbesteuerumlage zu sehen, die die Gemeinden zum Ausgleich der

---

1) Von offizieller Seite wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer rechtlich als Finanzzuweisung bezeichnet (Bundestags-Drucksache V/2861, Tz. 332). Diese Auffassung, die dem "Steuercharakter" zuwiderläuft, ist aber nicht unbestritten. S. H. Elsner und M. Schüler, a.a.O., S. 91.

2) Dies entsprach einer Anregung des Deutschen Städtetages, die allerdings im Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt worden ist. S. H. Elsner und M. Schüler, a.a.O., S. 74.

Mindereinnahmen abführen müssen, die durch die Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer in den Haushalten des Bundes und der Länder entstehen.[1)]

Der Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird in § 3 GFRG als die in Dezimalzahlen ausgedrückten Anteile der einzelnen Gemeinden an dem nach § 1 GFRG auf die Gemeinden des Landes entfallenden Steueraufkommen definiert. Grundlage für die Berechnung der Verteilungsschlüssel sind die durch die Bundesstatistik über die Lohnsteuer und die veranlagte Einkommensteuer ermittelten Einkommensteuerbeträge, die auf die zu versteuernden Einkommen bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Der einer Gemeinde zufließende Anteil an der Einkommensteuer entwickelt sich kurzfristig, d.h. in einem für die Geltung des Verteilungsschlüssels festgelegten Zeitraum,[2)] proportional zum Aufkommen an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer im jeweiligen Bundesland (modifiziert um die Zerlegungsanteile der Lohnsteuer), wobei Änderungen des örtlichen Aufkommens bei der Einkommensteuer in der betreffenden Gemeinde unerheblich sind. In einer längerfristigen Betrachtung, für die Änderungen der durch die Bundesstatistiken zu ermittelnden Schlüsselzahlen zu berücksichtigen sind, sind dagegen folgende Tatbestände einzubeziehen:[3)]

(a) die Entwicklung der zu versteuernden Einkommen und deren Schichtung in der eigenen Gemeinde,

(b) die Änderungen der Schlüsselzahlen in den anderen Gemeinden des Bundeslandes,

(c) die Entwicklung des Aufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer des jeweiligen Bundeslandes unter Berücksichtigung der Zerlegung gemäß Art. 1o7 Abs. 1 GG,

(d) Steuerrechtsänderungen.

---

1) Die Einnahmen der Gemeinden des Bundesgebietes aus eigenen Steuern (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) und der Beteiligung an der Einkommensteuer zusammen betrugen im Jahre 1971 rd. DM 12 Mrd. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer machte daran nach Saldierung mit der Gewerbesteuerumlage mit rd. DM 1,6 Mrd. einen Anteil von fast 11 v.H. aus. Quelle der Zahlenangaben: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, hrsg. vom Deutschen Städtetag, 6o. Jahrgang 1973, S. 37o.

2) J.W. Schmidt, Gemeindefinanzreformgesetz, Kommentar mit Durchführungsverordnungen, neue Kommunale Schriften 13, hrsg. von R. Jöb, Köln 197o, S. 78.

3) Ebenda, S. 79.

Mit Ausnahme von (a) sind hiermit für eine einzelne Gemeinde exogen bestimmte Ereignisse angesprochen, bei denen der Schwierigkeitsgrad der Vorausschätzung nicht durch bestimmte Gebietsmerkmale bedingt ist.

Im Rahmen der Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer ist - wie bereits erwähnt - für die beteiligten Gemeinden die künftige Einkommensentwicklung ihres Gebietes von Interesse, da in den Verteilungsschlüssel die Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner (Art. 1o6 Abs. 5 GG) eingehen. Für die Zurechnung der Einkommensbeträge auf die Gemeinden ist nicht die Steuerverteilung, wie sie aufgrund der Abführung der Steuerbeträge von den jeweiligen Lohnabrechnungsstellen (Produktionsstätten) an die zuständigen Finanzämter zustande kommt, sondern der Wohnsitz der Steuerpflichtigen maßgebend (§ 3 Abs. 1 GFRG). Infolgedessen ist die Beziehung zwischen dem "Inlandsprodukt" einer Gemeinde und den dieser zuzurechnenden Einkommensbeträgen von einer umso geringeren Geschlossenheit, je weniger in kleinen Gemeinden die räumliche Identität von Einkommensentstehung und -verteilung ausgeprägt ist und je größer dementsprechend die Abweichung zwischen "Inlands-" und "Inländerprodukt" ist. Im Ausmaß "grenzüberschreitender" Einkommenszahlungen hängen die einer Gemeinde zuzurechnenden Einkommen von der Sozialproduktsentwicklung außerhalb ihres Gebietes ab oder bestimmt die Entwicklung des eigenen "Inlandsprodukts" den Einkommensfluß außerhalb des eigenen Gebietes mit. Räumlich bedingte Divergenzen dieser Art dürften im allgemeinen, wenn auch für die einzelnen Einkommensarten in unterschiedlichem Maße, mit abnehmender Gebiets- und Gemeindegröße zunehmen. Unter dieser Voraussetzung sind Vorausschätzungen des regionalen Einkommens, die, ausgehend von der gesamtwirtschaftlichen Identität von Einkommensentstehung und -verteilung, am Sozialprodukt (Inlandskonzept) anknüpfen, allenfalls erfolgsversprechend, wenn größere Abweichungen der örtlichen Wachstumsraten ausgeschlossen werden können und darüberhinaus angenommen werden darf, daß die einkommensmäßige Verteilung der örtlichen Wertschöpfungen auf die beteiligten Gebiete und Gemeinden unverändert bleibt.

Das örtliche Aufkommen, das für die schlüsselmäßige Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer an die einzelnen Gemeinden relevant ist, umfaßt nur die Einkommensteuerbeträge, die auf die zu versteuernden Einkommen bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Als Höchstbeträge galten ab 1. Januar 1972 die zu versteuernden Einkommensbeträge von DM 8o.ooo (DM 16o.ooo bei Zusammenveranlagung) jährlich (§ 3 Abs. 2 GFRG), wobei die zu versteuernden Einkommensbeträge die um die Freibeträge (Kinderfreibetrag, Arbeitnehmerfreibetrag) und die sonstigen Abzugsbeträge (Werbungskosten, Sonderausgaben) verminderten Einkommen sind.[1] Nicht nur aufgrund der Höchstbetragsfestsetzung, sondern auch wegen der Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs ist es für die Vorausschätzung des örtlichen Aufkommens erforderlich, neben der künftigen Entwicklung des Gesamteinkommens die künftigen Änderungen der Einkommensschichtung in einer Gemeinde einzugrenzen. Hierbei werden kleine Gebietskörperschaften besonderen Schwierigkeiten gegenüber gestellt. Änderungen in der Einkommenslage einzelner Steuerpflichtiger müssen sich nämlich umso stärker auf die Besetzung der verschiedenen Einkommensklassen auswirken, je geringer die Anzahl der Steuerpflichtigen ist, die zum örtlichen Aufkommen beitragen.[2] Dies zeitigt in kleinen Gebietskörperschaften relativ große Schwankungs-

---

1) Zu der Erhöhung der Einkommensbeträge gem. § 3 Abs. 2 GFRG hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium in seiner Stellungnahme vom 8.9.197o Bedenken geäußert, da sie "die Gefahr destabilisierender Wirkungen der kommunalen Finanzpolitik" entstehen läßt und "die mit der Reform angestrebte Verminderung der Streuung der regionalen Steuerkraft" in Frage stellt.

2) Zur Streuung der Gemeindeeinnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung im Vergleich zum Zustand vor der Gemeindefinanzreform stellt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium in seiner Stellungnahme vom 8.9.197o fest: "Während vor der Reform relativ gewerbestarke Gemeinden bevorzugt waren, wären es künftig Gemeinden (unter Berücksichtigung der Erhöhung der Einkommensbeträge gem. § 3 Abs. 2 GFRG), die das Glück haben, daß zahlreiche Bezieher relativ hoher Einkommen innerhalb ihrer politischen Grenzen wohnen."

möglichkeiten der Tarifelastizität der Einkommensteuer.[1] Die Schwankungsmöglichkeiten werden allerdings begrenzt, da wegen der Höchstbetragsfestsetzung auf die im allgemeinen am dichtesten belegten untersten Einkommensklassen abgestellt wird, auf die sich im übrigen die Masse der Lohneinkommen konzentriert.[2] Für den Elastizitätsgrad der Bemessungsgrundlagen, d.h. der um die Abzugsbeträge reduzierten Bruttoeinkommen, hat die Festsetzung der Höchstbeträge zur Folge, daß Einkommensteigerungen nur unterhalb der Höchstbeträge aufkommenswirksam werden können. Der Umstand allerdings, daß bei Einkommensteigerungen über die Höchstbetragsgrenzen hinaus die davon betroffenen Einkommen für die Beteiligung einer Gemeinde an der Einkommensteuer ganz entfallen, kann insbesondere für eine kleine Gemeinde schwerwiegend sein. Die Wahrscheinlichkeit, daß dieser Einnahmenentgang durch ausreichende Einkommensteigerungen unterhalb der Höchstbetragsgrenze ausgeglichen wird, kann jedenfalls als umso geringer erachtet werden, je niedriger der Aggregationsgrad der örtlichen Aufkommen ist.

---

1) Zu den Komplikationen, die sich bei einer Berücksichtigung der Verteilung der Steuerpflichtigen auf die einzelnen Lohngruppen für die Elastizitätsbetrachtung ergeben, s. K. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 43.

2) Nach den Feststellungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium vom 8.9.197o hat die Hinaufsetzung der Einkommensbeträge gem. § 3 Abs. 2 GFRG zur Folge, daß sich die Anteile der einzelnen Gemeinden an der Einkommensteuer bei Konjunkturschwankungen stärker verändern. Das gilt auch für die Lohnsteuererträge, "weil ein zunehmender Teil der Lohn- und Gehaltsempfänger aus der Zone indirekter Progression in die der direkten Progression hineinwachsen wird."

2. Allgemeine Finanzzuweisungen

a. Schlüsselzuweisungen

Allgemeine Finanzzuweisungen werden den Gemeinden überwiegend als Schlüsselzuweisungen zugeteilt.[1] Mit ihnen wird ein Ausgleich der Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft intendiert; ihre Berechnung richtet sich für eine Gemeinde nach deren durchschnittlicher Ausgabebelastung und deren Steuerkraft (§ 4 Abs. 1 FAG 197o). Die Ausbildung der Schlüsselzuweisungen als der Höhe nach gesetzlich fixierte Zuweisungen läßt diese für die dotierten Gemeinden in höherem Maße als die übrigen allgemeinen und speziellen Finanzzuweisungen vorausberechenbar erscheinen; das gilt zumindest kurzfristig. Wieweit durch den Finanzausgleich zu einer Stabilisierung der Einnahmenentwicklung und einer Minderung von Ungewißheiten beigetragen wird, hängt vor allem von der Konstruktion der Finanzzuweisungen ab.[2]

Aus der Sicht einer einzelnen Gemeinde, die die Beträge ihrer künftigen Schlüsselzuweisungen zu schätzen versucht, dürfte sich die künftige Entwicklung der insgesamt zuzuteilenden Finanzmasse relativ ungewiß ausnehmen. Gleichwohl darf ein Interesse an der künftigen Entwicklung der Zuteilungsmasse seitens einer Gemeinde unterstellt werden, da von ihr bei gegebenem Verteilungsschlüssel die zu erwartende individuelle Zuteilungshöhe abhängig ist. Die Steuerverbundmasse, aus der die Gesamtmittel für die Finanzzuweisungen aufgebracht werden,[3] kommt in dem um vieles größeren Raum

---

1) Im Land Nordrhein-Westfalen betrugen die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände im Jahre 197o DM 1,97 Mrd. und machten damit rd. 96 v.H. der Summe der allgemeinen Finanzzuweisungen von DM 2,o6 Mrd. aus (§ 3 Abs. 1 FAG 197o).

2) "State governments are in a far better position to withstand fiscal uncertainties than are local governments." J. Burkhead, a.a.O., S. 382. Einen der zwingendsten Gründe für die amerikanischen grants and aids sieht dieser Autor darin: "... to stabilize local budgets and eliminate the uncertainties which would otherwise result." (ebenda)

3) Die Konstruktion des Steuerverbundes ist länderweise verschieden. In Nordrhein-Westfalen erstreckte er sich im Rechnungsjahr 197o auf die Körperschaft-, Umsatz- und Einkommensteuer, die Gewerbesteuerumlage und die Überweisungen im Länderfinanzausgleich (§ 2 Abs. 1 FAG 197o).

auf, den die gebende Gebietskörperschaft (Land) bedeckt. Ihre Entwicklung hängt vom Wirtschaftswachstum und Konjunkturablauf des größeren Raumes, der Aufkommenselastizität der in den Steuerverbund einbezogenen Steuern und der Steuerpolitik der übergeordneten Gebietskörperschaften ab. Für die Entwicklung der gesamten Zuteilungsmasse sind ferner mögliche Änderungen der von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Verbundquote richtungsweisend. Als Unbekannte im Kalkül der angeschlossenen Gemeinden ist die künftige Verbundquote allerdings dann nicht zu erachten, wenn die gebenden Länder deren Höhe etwa im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung[1] im voraus festlegen. Was im übrigen künftig mögliche Änderungen der Finanzausgleichsgesetze anbelangt, müssen diese als schlechthin unvorhersehbare Ereignisse gewertet werden, die von der jeweiligen politischen Kräftekonstellation abhängig sind.[2]

Gemäß der den Schlüsselzuweisungen zuerkannten finanzausgleichspolitischen Funktion setzen sie an den Differenzen zwischen Bedarfsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl an, die in Abhängigkeit von der verfügbaren Zuteilungsmasse ausgeglichen werden.[3] Bei dieser Konstruktion des Verteilungsschlüssels ergeben sich Bezugspunkte für eine Schätzung

---

1) S. etwa Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 1971-1975 (Stand Juli 1971), Landtag Nordrhein-Westfalen 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1oo2, S. 22.

2) W. Albers, Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, a.a.O., S. 84o. Nach Auffassung dieses Autors vollziehen sich die Änderungen häufig als "grundlegende Wandlungen des Finanzausgleichssystems" mit zwischenzeitlicher "Erstarrung der Bestimmungen." Ihre Vorausschätzbarkeit wird daher sehr skeptisch beurteilt: "... es gibt kaum ein Gebiet innerhalb des öffentlichen Bereichs, das ... so stark von politischen Unwägbarkeiten abhängt wie der Finanzausgleich." Ebenda, S. 839.

3) Im folgenden wird bezug genommen auf die Darstellung von W. Ehrlicher, Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover 1967, S. 25 ff.

der künftigen Zuweisungsbeträge sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite der Gemeindehaushalte. Die Verknüpfung mit der Einnahmenseite läßt die Entwicklung des Steueraufkommens der empfangenden Gemeinde als Bezugspunkt der Vorausschätzung hervortreten, wobei in die Steuerkraftmeßzahlen die Meß- bzw. Grundbeträge der Grundsteuer und der Gewerbesteuer (nach Ertrag und Kapital)[1] und die für jede Realsteuerart landeseinheitlich festgelegten fiktiven Hebesätze eingehen. Während letztere für alle Gemeinden - unabhängig von ihrer Größe und Struktur - gleichermaßen mit Ungewißheiten behaftete, außerhalb des eigenen Einflußbereichs bestimmte Erwartungsgrößen darstellen, repräsentieren die Grund- bzw. Meßbeträge der Realsteuern Größen, die als Gegenstände der Vorausschätzung aus der Sicht verschieden großer und strukturierter Gemeinden unterschiedlich zu beurteilen sind. Die Bedingtheiten des Zuverlässigkeitsgrades von Steuervorausschätzungen durch die genannten Gemeindemerkmale, die Gegenstand der vorstehenden Ausführungen waren, beeinflussen somit die Vorausschätzbarkeit der Beträge an Schlüsselzuweisungen aus der Sicht der empfangenden Gemeinde. Nur haben Fehlschätzungen hierbei im Vergleich zu den Eigeneinnahmen der Gemeinden eine andere Auswirkung. Das Risiko einer Überschätzung des künftigen Realsteueraufkommens führt - unter sonst gleichen Bedingungen - zu einer Unterschätzung des tatsächlichen künftigen Zuweisungsbetrages; denn die auszugleichende Differenz zwischen Bedarfsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl wird dann für die betroffene Gemeinde größer als erwartet. Ein solcher "Ausgleichseffekt" kann, wenn die Zuteilungsmasse und die Ausschüttungsquote hinreichend hoch sind, für Gemeinden wertvoll sein, die aufgrund ihrer geringen Größe und einseitigen Struktur den Risiken von Fehlschätzungen ihrer Steuereinnahmen im besonderen Maße ausgesetzt sind.

---

1) Gemäß § 6 FAG 1970 werden bei der Berechnung der Steuerkraftmeßzahl auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Gewerbesteuerumlage berücksichtigt.

Im Hinblick auf die ausgleichsbedürftigen Tatbestände auf der Ausgabenseite der Gemeindehaushalte sind die zu gewährenden Beträge an Schlüsselzuweisungen mit Bedarfsmaßstäbe darstellenden Größen verknüpft. Berechnungsgrundlage ist insoweit die Ausgangs- bzw. Bedarfsmeßzahl, die die mit dem Grundbetrag vervielfältigte Summe aus Hauptansatz und Nebenansätzen bildet. Durch den für alle Gemeinden einheitlichen Grundbetrag wird die Zuteilungshöhe mit der Entwicklung der insgesamt für Schlüsselzuweisungen verfügbaren Finanzmasse (Schlüsselmasse) verknüpft, da sie so festgesetzt wird, daß die Schlüsselmasse jeweils aufgebraucht wird. Die wichtigste veränderliche Größe ist die in den Hauptansatz eingehende Zahl der Gemeindeeinwohner. Deren Vorausschätzbarkeit in Abhängigkeit von bestimmten Gemeindemerkmalen ist bereits an anderer Stelle angesprochen worden. Dabei waren für die spezifischen Schwierigkeiten kleinräumiger demographischer Vorausschätzungen die in kleinen Gebieten - gegenüber der natürlichen Bevölkerungsbewegung - bedeutsamen Außenwanderungen verantwortlich gemacht worden und zudem die Relativierung dieser Schwierigkeiten durch die Wirtschaftsstruktur der Gemeinden beachtet worden. Mögliche Fehlschätzungen der demographischen Entwicklung in einer Gemeinde werden in ihrer Auswirkung auf die Erwartungsgrößen der Ausgangsmeßzahl dadurch bestimmt, daß die der Berechnung des Hauptansatzes zugrundegelegten Prozentzahlen mit der Gemeindegröße (Einwohnerzahl) ansteigen. Diese Konstruktion des Hauptansatzes beruht bekanntlich auf der Unterstellung eines mit der Gemeindegrößenordnung zunehmenden Finanzbedarfs je Einwohner. In Nordrhein-Westfalen reichte die Staffelung derzeit von 1oo v.H. der Einwohnerzahl für Gemeinden mit bis 5.ooo Einwohnern bis 13o v.H. für Gemeinden mit mehr als 5oo.ooo Einwohner (§ 5 FAG 197o). Aufgrund dieser Staffelung äußern sich demographische Vorausschätzungsfehler in der Ausgangsmeßzahl im Falle der Unterschätzung überproportional, im gegenteiligen Falle unterproportional. - Die Erhöhung des Hauptansatzes durch Nebenansätze wirft keine zusätzlichen Vorausschätzungsprobleme auf, soweit diese mit zeitlich invariablen Tatbeständen verknüpft sind

(Grenzlandansatz). Zeitlich veränderliche Tatbestände unterliegen im geltenden Finanzausgleichssystem aber der Schüler- und der Bäderansatz, die sich nach der tatsächlichen Zahl der Schüler bzw. der Übernachtungen richten (§ 5 FAG 197o). Ungewißheit besteht bei längerfristigen Vorausschätzungen aus der Sicht einer Gemeinde indessen stets hinsichtlich des künftigen Fortgeltens der Ziele der regionalen Strukturpolitik, von denen die Konstruktion der Nebenansätze abhängt.

b. Sonstige allgemeine Finanzzuweisungen

Wie die Schlüsselzuweisungen führen die sonstigen allgemeinen Finanzzuweisungen den zuweisungsbegünstigten Gemeinden Mittel ohne Zweckbindung zu und erweitern daher deren freien "Handlungsrahmen".[1)]

Allgemeine Finanzzuweisungen nach der Einwohnerzahl[2)] haben als Vorausschätzungsgrundlage mit den Schlüsselzuweisungen gemeinsam die Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Gemeinde. Mit ihnen wird ohne Berücksichtigung des örtlichen Steueraufkommens ein Finanzierungsbeitrag zu den Auftragsaufgaben und den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung geleistet.[3)] Ihre Höhe richtet sich nach den im Finanzausgleichsgesetz - differenziert nach kreisfreien Städten und Kreisen - festgesetzten DM-Beträgen je Einwohner, wovon die Kreise ebenfalls festgesetzte Teilbeträge an die ihnen zugehörigen Gemeinden weiterzuleiten haben (§ 15 Abs. 2 FAG 197o). Infolge dieser Zuweisungstechnik ist es zweifelhaft, ob diese allgemeinen Finanzzuweisungen einer Vorausschätzung aus der Sicht der empfangenden Gemeinden überhaupt zugänglich sind. Dies erscheint allenfalls dann möglich, wenn die Länder die Höhe jener DM-Beiträge durch längerfristige Absichtserklärungen im Rahmen ihrer mittelfristigen Finanzplanung im

---

1) In Nordrhein-Westfalen belief sich der Gesamtbetrag der sonstigen allgemeinen Zuweisungen im Jahre 197o auf DM o,o9 Mrd. (sog. Ausgleichsstock für Gemeinden und Kreise) und machte damit nur rd. 4 v.H. der Summe der allgemeinen Finanzzuweisungen aus (§ 3 Abs. 1 FAG 197o).
2) Zum folgenden s. W. Ehrlicher, a.a.O., S. 43 ff.
3) In Nordrhein-Westfalen, wo diese Zuweisungen insoweit als "Kostenersatz" für die genannten Aufgaben betrachtet werden, sind sie als spezielle Finanzzuweisungen ausgebildet (s. § 3 FAG 197o).

voraus festlegen und den Gemeinden damit längerfristige Orientierungsmöglichkeiten für ihre Vorausschätzungen geben.

Sowohl aufgrund ihrer finanzausgleichspolitischen Funktion als auch ihrer Zuteilungstechnik zufolge stellen die Bedarfszuweisungen schwerlich längerfristig vorausschätzbare Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich dar. Für diese allgemeinen Finanzzuweisungen gibt es keinen feststehenden Verteilungsschlüssel, aufgrund dessen eine Verbindung zwischen der einzelgemeindlicher Zuteilungshöhe und der gesamten Finanzmasse hergestellt wird, die als "Ausgleichsstock" aus Mitteln des Steuerverbundes bereitgestellt wird (§ 3 Abs. 1 FAG 197o). Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen, deren Zuteilung aufgrund fester gesetzlicher Regelungen und damit fixierter Ansprüche erfolgt, werden die Bedarfszuweisungen aufgrund administrativer Ermessensentscheidungen der Innen- und Finanzminister des Landes gewährt. Durch die Bedarfszuweisungen soll der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden und Kreisen Rechnung getragen werden (§ 11 Abs. 1 FAG 197o). Abgesehen von der im Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Schlüsselzuweisungen berücksichtigten geographischen Lage der Gemeinden (Grenzlandansatz) bestehen Einsatzmöglichkeiten für Bedarfszuweisungen in folgenden Fällen:[1)]

(i) unverschuldete wirtschaftliche Notlagen,
(ii) außergewöhnliche Belastungen durch besondere Aufgaben,
(iii) trotz sparsamer Haushaltsführung unvermeidbare Rechnungsfehlbeträge,
(iv) Senkung überdurchschnittlich hoher Realsteuersätze,
(v) "Härtefälle",
(vi) Unzulänglichkeit gewährter Zweckzuweisungen.

Die Gewährung von Bedarfszuweisungen knüpft mithin z.T. an Ereignisse an, deren Eintreten durch unvorhersehbare exogene

---

1) W. Fischer, Die Bedarfszuweisungen im Gemeindefinanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, Bd. 54 (1953), S. 62.

Störungen bedingt ist. Eine Berücksichtigung solcher Ereignisse und ihrer finanzwirtschaftlichen Auswirkungen ist im Rahmen längerfristiger Vorausschätzungen durch die Gemeinden schwerlich möglich. Gerade wegen ihrer Unvorhersehbarkeit trägt die Bereitschaft der übergeordneten Gebietskörperschaften zur Zuteilung von Bedarfszuweisungen aber dazu bei, die Risiken von Fehlschätzungen bei den Gemeinden zu mindern.[1] Die Tragweite dieser Risikominderung hängt davon ab, wie groß die übergeordneten Gebietskörperschaften die Zuteilungsmasse für die Bedarfszuweisungen ingsgesamt bemessen. Im Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Gemeinden haben die (nichtzweckgebundenen) Bedarfszuweisungen gegenüber den Schlüsselzuweisungen im übrigen, wie erwähnt, ein relativ geringes Gewicht und dienen hier auch insbesondere dem Ausgleich von Härten, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben (§ 11 Abs. 1 FAG 197o).

---

1) Für den Ansatz in der Finanzplanung ist zu berücksichtigen, "daß Gemeinden (GV.), die schon in der Vergangenheit laufend Bedarfszuweisungen erhalten haben, eher auch in der Zukunft damit rechnen können, als Gemeinden, die erstmals Anträge gestellt haben oder stellen können." Meichsner-Seeger-Steenbock, Kommunale Finanzplanung, a.a.O., Tz. D 2.3 (Bedarfszuweisungen).

3. Zweckzuweisungen

Die Gemeinden erhalten neben den allgemeinen Finanzzuweisungen noch zweckgebundene Zuweisungen, die z.T. aus der Steuerverbundmasse gewährt und z.T. durch Ansätze in den Landeshaushaltsplänen bereitgestellt werden. Der Gesamtbetrag der für die Zweckzuweisungen bereitstehenden Mittel hängt somit von der Entwicklung des Steueraufkommens und der Haushaltslage des jeweiligen Landes ab. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Aufkommensentwicklung des Landes besteht bei der Kraftfahrzeugsteuer, von der die Gemeinden (und Kreise) im Land Nordrhein-Westfalen im Jahre 197o einen schlüsselmäßig zu verteilenden Betrag von 3o v.H. erhielten (§ 13 FAG 197o). Die Mittelzuweisung an die Gemeinden erfolgt wie bei den Bedarfszuweisungen nicht aufgrund feststehender Schlüssel, sondern zumeist einseitig aufgrund des Ermessens der Verwaltung. Was die quantitative Bedeutung der Zweckzuweisungen betrifft, bleiben sie weit hinter den allgemeinen Finanzzuweisungen zurück.[1)]

Über die künftig zufließenden zweckgebundenen Zuweisungen können aus der Sicht der Gemeinden Ungewißheiten sowohl hinsichtlich des Zuweisungsgrundes als auch der Zuweisungshöhe bestehen. Die Gemeinden (und Gemeindeverbände) Nordrhein-Westfalens erhielten im Jahre 197o zweckgebundene Zuweisungen für folgende Aufgaben und Projekte (§§ 12-19 FAG 197o):

(a) Straßen,
(b) Städtebau,
(c) Auftragsverwaltung und Feuerschutz,
(d) Kriegsfolgenhilfe und Kriegsopferversorgung,
(e) Schulbauprogramm,
(f) Gesundheitsämer.

---

1) Im Land Nordrhein-Westfalen wurden im Jahre 197o von den Mitteln des Steuerverbundes von DM 3,3 Mrd. Zweckzuweisungen im Gesamtbetrag von DM 1,2 Mrd. und der Rest in Form allgemeiner Finanzzuweisungen verteilt (§ 3 Abs. 1 FAG). Das entspricht einem Anteil der Zweckzuweisungen von rd. 38 v.H. an den Mitteln des Steuerverbundes.

Ungewißheiten hinsichtlich des Zuweisungsgrundes, die sich in unvorhergesehenen Änderungen des Kreises der durch Zweckzuweisungen mitfinanzierten Aufgaben und Projekte der Gemeinden äußern können, berühren das oben angesprochene grundsätzliche Problem der Unvorhersehbarkeit möglicher Änderungen des Finanzausgleichs.

Daneben bestehen erhebliche Ungewißheiten über die künftige Höhe der Zweckzuweisungen für die Gemeinden, die bei gegebenem Kreis der zuweisungsbegünstigten Aufgaben und Projekte durch die Zuweisungskriterien bedingt sind. Die Zuweisungskriterien sind bei den speziellen Finanzzuweisungen außerordentlich vielfältig und differenziert.[1] Z.T. erfolgt die Verteilung an die Gemeinden aufgrund bestimmter Maßstäbe, die an den Zweck der Zuweisungen geknüpft sind. Als solche fungieren etwa die Anzahl der Polizeibeamten, die Anzahl bereitgestellter Betten in Krankenhäusern oder die Straßenlänge. Ansatzpunkte für eine Vorausschätzung bietet den Gemeinden hierbei die mutmaßliche Entwicklung dieser als Zuweisungsmaßstäbe fungierenden Größen in ihrem Bereich. In Nordrhein-Westfalen ist die Verteilung der zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden - von einigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Kostenerstattungen und von der Einwohnerzahl abhängige Kostenzuschüsse) - überwiegend den zuständigen Ministerien überlassen. Unter diesen Voraussetzungen bieten sich den Gemeinden keinerleich Anhaltspunkte für die künftige Höhe der ihnen zufließenden Zuweisungen, es sei denn, den Gemeinden werden langfristige Orientierungsgrundlagen im Rahmen der Finanzplanung der Länder dargeboten. Ein Bedürfnis danach scheint insbesondere bei der Bezuschussung gemeindlicher Investitionsprojekte durch spezielle Zuweisungen zu bestehen. Hierfür dürfte es zweckmäßig sein, die Zuweisungshöhe für die einzelnen Gemeinden im Einklang mit langfristigen Raumordnungsplänen im Rahmen der Finanzplanung der Länder längerfristig festzulegen.[2]

---

1) S. dazu W. Ehrlicher, a.a.O., S. 5o ff.
2) S. auch ebenda, S. 89.

IV. Vorausschätzung des Kreditspielraumes

Die Finanzierungsmöglichkeiten aus Kreditaufnahmen, die eine Gemeinde in die Vorausschätzung ihres Handlungsspielraumes einbezieht, werden sich zunächst nach ihren Erwartungen über die künftige Kreditmarktentwicklung richten. In dieser Hinsicht kommen vor allem die Zinshöhe sowie die Höhe und Struktur des zugänglichen Kreditangebotes (unter Berücksichtigung etwaiger Angebotskontigentierungen) in Betracht. Je niedriger nämlich der von einer Gemeinde für den Zeitpunkt der künftigen Kreditaufnahme erwartete Zins ist, umso größer wird sie unter sonst gleichen Umständen ihren künftigen Kreditspielraum bemessen. Dabei stellt die künftige Zinsentwicklung für die einzelne Gemeinde - im Gegensatz zur gesamtstaatlichen Gebietskörperschaft, die aufgrund des Gewichts ihrer Kreditnachfrage zu einer gewissen Einflußnahme auf die Kreditmarktentwicklung in der Lage sein kann[1] - stets ein unbeeinflußbares Datum dar. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, daß eine Gemeinde über ihre Beschlußorgane auf den Zins und die sonstigen Konditionen der ihr von ihrer Sparkasse gewährten Kredite einigen Einfluß nehmen kann.[2] Abgesehen hiervon, werden sich die Vorausschätzungsmöglichkeiten der Zinsentwicklung und das Risiko, daß diese den eigenen Zinserwartungen zuwiderläuft, für alle Gemeinden gleich ausnehmen, gleichgültig welche Größe und Struktur sie haben.

Nicht weniger ungewiß dürfte sich aus der Sicht einer Gemeinde die künftige Entwicklung des Kreditangebots auf den Märkten, zu denen sie Zugang hat, darstellen. Dies ist un-

---

1) Die Einflußnahme auf die künftige Kreditmarktentwicklung ist vor allem aber in Rechnung zu stellen, wenn die künftige Beanspruchung des Kreditmarktes im Rahmen einer alle öffentlichen Haushalte umfassenden Finanzplanung fixiert wird. In diesem Rahmen können "... ganz bestimmte Vorstellungen über erwünschte oder unerwünschte Kapitalmarktentwicklungen ..." zugrunde gelegt werden. S. K.H. Hettlage, a.a.O., S. 244. Eine Ausnahmesituation entsteht bei der Anleihebegebung durch Großgemeinden (z.B. München), wenn sie sich bei der Plazierung großer Anleihen nicht wie Mengenanpasser verhalten.

2) E. Barocka, Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt am Main (o.J.) 1958, S. 531.

mittelbar einleuchtend für das Kreditangebot aus der Begebung von Anleihen oder der Ausgabe von Kommunalobligationen von den im Kommunalkreditgeschäft tätigen Kreditinstituten auf dem Kapitalmarkt. Am ehesten läßt sich die künftige Entwicklung des Kreditangebots aus der Sicht einer Gemeinde vermutlich noch dort eingrenzen, wo es vorwiegend örtlich bedingt ist (Sparkassen). Eine besondere Beurteilung erfordert schließlich das Kreditangebot aus staatlichen Mitteln und öffentlichen Sonderfonds, insbesondere wenn sie die Finanzierungsmöglichkeiten einer Gemeinde durch niedrige Zinsen von der allgemeinen Kreditmarktentwicklung lösen.[1)]

Neben den Erwartungen über die Entwicklung auf der Angebotsseite wird eine Gemeinde zur Vorausschätzung ihres Kreditspielraumes ihre eigene Fähigkeit einschätzen, sich zu den erwarteten Bedingungen künftiger Kreditnahmen zu verschulden. Wird somit der mutmaßliche künftige Kreditspielraum an der "Schuldendienstleistungsfähigkeit" gemessen, bietet sich als die hierfür konstitutive finanzwirtschaftliche Größe der Saldo der vermögensunwirksamen Rechnung an. Wenn die Zinsen bei der Berechnung der vermögensunwirksamen Ausgaben nicht einbezogen werden, der Saldo also um diese erhöht wird, gibt er die in einer Rechnungsperiode zur Finanzierung von Zinsen und Tilgungen verfügbaren vermögensunwirksamen Einnahmen an. Je höher dabei die Inanspruchnahme des Saldos der vermögensunwirksamen Rechnung durch den Schuldendienst aus früheren Kreditaufnahmen, d.h. die Schuldendienstquote,[2)] ist, umso geringer ist der für die Finanzierung der Verzinsung und Tilgung zusätzlicher Kredite verfügbare Betrag an vermögensunwirksamen Einnahmen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Überschüsse der vermögensunwirksamen Rechnung möglicherweise zur Leistung anderer vermögenswirksamer Ausgaben herangezogen werden müssen und für die Kreditverzinsung und -tilgung

---

1) Es dürfte in Anbetracht der Schwierigkeiten, verläßliche Annahmen über die künftige Entwicklung auf der Angebotsseite zu treffen, zweckmäßig sein, die Vorausschätzungen des Kreditspielraumes in bezug auf die Bedingungen künftiger Kreditaufnahmen weitestgehend konditional zu halten.

2) E.-G. Winkler, Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, Berlin-München 1961, S. 51.

anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten offenstehen können (z.B. Neuverschuldung im Ausmaß von Kredittilgungen). Die Einschätzung des Kreditspielraumes einer Gemeinde erfordert daher eine eingehende Analyse auch der vermögenswirksamen Vorgänge während des Betrachtungszeitraumes. Ein besonderes Interesse an der Erfassung und Wertung der Faktoren der Schuldendienstleistungsfähigkeit haben selbstverständlich die Kreditgeber, obwohl die für die Kreditgenehmigung zuständige Aufsichtsbehörde auch die kreditwirtschaftlichen Voraussetzungen der gemeindlichen Kreditaufnahme im einzelnen Fall prüft.[1] Die Kreditgeber können hierbei infolge einer unterschiedlichen Wertung des Kreditrisikos durchaus zu einem anderen Ergebnis kommen als die betreffende kreditnachfragende Gemeinde. Die Möglichkeit, daß die Kreditgeberseite zu einer abweichenden Beurteilung des Kreditspielraumes gelangt, hat eine Gemeinde als zusätzliches Ungewißheitsmoment in ihr Kalkül mit einzubeziehen, zumal für die Beurteilung der Schuldendienstleistungsfähigkeit von Gemeinden eine Vielzahl von Bezugsgrößen herangezogen werden kann.[2]

Da nicht anzunehmen ist, daß sich die Komponenten des Saldos der vermögensunwirksamen Rechnung parallel entwickeln werden, sind zur Beurteilung des Kreditspielraumes einer Gemeinde gesonderte, an der Einnahmenseite und Ausgabenseite der vermögensunwirksamen Rechnung ansetzende Vorausschätzungen erforderlich. Auf der Einnahmenseite hat sich die Betrachtung auf die bei den geltenden Steuergesetzen, Gebührenordnungen und Regelungen des Finanzausgleichs sowie der öffentlichen Unternehmen künftig anfallenden Einnahmen zu richten.[3]

---

1) "Das Vorliegen der staatsaufsichtlichen Genehmigung entbindet die Institute jedenfalls nicht von einer Eigenprüfung, da ja die Staatsaufsichtsbehörde in der Regel mit der Genehmigung der Darlehnsaufnahme nicht die Sicherheit des Kredites garantieren will." E. Barocka, a.a.O., S. 153.

2) E. Barocka (a.a.O., S. 317) gibt 9 verschiedene Bezugsgrößen an.

3) Auf die Risiken von Fehlschätzungen unter Berücksichtigung des Spielraumes vor allem von Steuererhöhungen ist im letzten Abschnitt dieses Beitrags noch einzugehen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß ein Teil des Kreditspielraumes einer Gemeinde durch Kredite für rentable Investitionen in Anspruch genommen werden kann, deren Zins- und Tilgungsausgaben aus Gebühren und Erwerbseinkünften der betreffenden Einrichtungen und Unternehmen gedeckt werden.[1] Der Anteil der Kreditaufnahmen für rentable Investitionen, bei denen die Einschätzung der Schuldendienstleistungsfähigkeit, wenngleich mit Vorausschätzungsproblemen verbunden (hinsichtlich der künftigen Mehreinnahmen aus den kreditfinanzierten Investitionen), relativ einfach ist, ist bei den Gemeinden gewöhnlich erheblich. Doch steht er in keinem erkennbaren Verhältnis zur Größe und Struktur der Gemeinden, obwohl es denkbar ist, daß die Gemeinden in bestimmten Entwicklungsphasen vornehmlich der einen oder der anderen Kategorie zugehörige Investitionen durchführen müssen. Man denke etwa daran, daß die Errichtung mancher öffentlicher Einrichtungen erst von bestimmten Größenordnungen der Gemeinden an lohnend wird.

Dagegen werden die Schwierigkeiten der Einschätzung des übrigen Kreditspielraumes, der nicht durch Kreditaufnahmen für rentable Investitionen genutzt wird, in hohem Maße durch die Größe und Struktur der Gemeinden bestimmt, wenn als wichtige, für die Schuldendienstfinanzierung verfügbare vermögensunwirksame Einnahmen die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzzuweisungen in Betracht gezogen werden.[2] So muß der künftige Spielraum für die Schuldendienstfinanzierung aus den Steuereinnahmen für Gemeinden zurückhaltend beurteilt werden, in denen die Steuereinnahmen aufgrund der geringen Gemeindegröße und/oder einseitigen Wirtschaftsstruktur erheblichen Schwankungen ausgesetzt sind. Bei Einbeziehung der allgemeinen Finanzzuweisungen ändert sich das

---

1) Bei Kreditgewährungen an Gemeindeunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit müssen die daran beteiligten Gemeinden jedoch im allgemeinen Bürgschaften übernehmen.

2) Von den in diesem Beitrag nicht behandelten Leistungsentgelten sind ggfs. die Gewinnablieferungen der Gemeindeunternehmen in die Betrachtung miteinzubeziehen, da die übrigen (Gebühren und Beiträge) zumeist "kostendeckend" kalkuliert werden.

Bild insofern, als aufgrund der Konstruktion der Schlüsselzuweisungen die gemeindeindividuelle Zuweisungshöhe bei einer Verminderung der als ein Zuweisungsmaßstab fungierenden Steuerkraft zunimmt und somit tendenziell zu einer Verstetigung der Entwicklung der vermögensunwirksamen Einnahmen beigetragen wird. Allerdings ist es für eine Gemeinde ungewiß, wie groß das gebende Land künftig die Schlüsselmasse bemessen wird und wie hoch ihre Zuweisung bei dem geltenden Zuweisungsmodus ausfallen wird.

Bei all dem sind schließlich mögliche Mehreinnahmen zu berücksichtigen, die sich aus der Kreditverwendung für die Finanzierung auch der nichtrentablen Investitionen ergeben. Manche dieser Investitionen haben eine finanzwirtschaftliche "Rentabilität" derart, daß sie zur Erhöhung der steuerlichen Leistungsfähigkeit örtlicher Wirtschaften und damit zur Erweiterung des Spielraumes der Schuldendienstfinanzierung beitragen. Dieser Effekt ist zwar kaum exakt meßbar; er hängt aber von der Art der kreditfinanzierten Projekte ab, namentlich davon, ob mit einem Projekt ein dem privaten Haushaltsbereich entstammendes Bedürfnis befriedigt wird (z.B. Bau einer Schule) oder mit ihm die Produktionskosten von Unternehmen gesenkt werden (z.B. Ausbau von Verkehrswegen), wovon die Gemeinden via Steuererhebung profitieren. Gerade in kleinen Gebietskörperschaften ist es aber eine offene Frage, wie sich diese finanzwirtschaftliche "Reantabilität" auf die Verschuldungsgemeinde und andere Gemeinden verteilt. Denn der - als Beispiel genommene - Ausbau der Verkehrswege kann auch den in Nachbargemeinden ansässigen Unternehmen zugute kommen (Ortsdurchfahrten).

Solange die Erwartungen hinsichtlich der künftigen Ausgabenentwicklung nicht konkretisiert sind, können über den künftigen Spielraum der Schuldendienstfinanzierung nur konditionale Voraussagen gemacht werden. Um den Ausführungen des folgenden Abschnitts nicht vorzugreifen, soll nur auf einen Gesichtspunkt hingewiesen werden, der für die Beurteilung der Ausgabenseite der vermögensunwirksamen Rechnung als Einflußgröße des Kreditspielraumes bedeutsam erscheint. Der Spielraum einer Gemeinde für die Schuldendienstfinanzierung ist umso vorsichtiger zu beurteilen, je kleiner sie ist, da sich der Bewegungsspielraum für eine künftig notwendige Zurückstellung

vermögensunwirksamer Ausgaben als umso kleiner erweisen dürfte, je geringer das Ausgabenvolumen einer Gemeinde ist - selbst wenn die Kredithöhe und der Schuldendienst mit der Gemeindegröße kleiner werden. Denn mit einer Verringerung des Ausgabenvolumens nimmt normalerweise der relative Anteil der auf gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen beruhenden Ausgaben und der sog. unabweisbaren Ausgaben[1] zu. Möglichkeiten zur zusätzlichen Mittelbereitstellung für die Schuldendienstfinanzierung aus der zeitweisen Zurückstellung vermögensunwirksamer Ausgaben werden daher vornehmlich bei den größeren Gemeinden vorhanden sein.

1) Zur Kategorisierung der Ausgaben nach ihrer Dringlichkeit s. Loschelder-Giere, Gemeindehaushaltsrecht, 2. Auflage, Stuttgart 1954, S. 94 ff.

C. Ausgabenvorausschätzungen untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden)

I. Gemeindeausgaben als Gegenstände von Vorausschätzungen

Die Ausgaben von Gebietskörperschaften lassen sich in Vorausschätzungen als autonome Größen auffassen und direkt vorausschätzen oder unter Verwendung von Abhängigkeitsbeziehungen zu anderen Größen indirekt vorausschätzen. Die Frage nach dem leistungsfähigeren Ansatz ist zwar in erster Linie aus der Erfahrung zu beantworten. Doch scheint der erstgenannte Ansatz eher für eine kurzfristige Betrachtung geeignet zu sein. Eine lineare Extrapolation der Vergangenheitsentwicklung entspräche beispielsweise einem Ausgabenverhalten, das durch ein Festhalten an einmal realisierten Ausgabenzuwächsen zu kennzeichnen ist.[1] Nicht anders zu beurteilen sind aber Ansätze zu einer Ausgabenvorausschätzung, bei denen zwar Abhängigkeitsbeziehungen zu einer Bestimmungsgröße (Sozialprodukt) verwendet, diese aber als unverändert angenommen werden.[2] Gegenüber einer direkten Vorausschätzung ist nur etwas zu gewinnen, wenn die bestimmende Variable Sozialprodukt zuverlässiger vorausgeschätzt werden kann als die öffentlichen Ausgaben selbst. "Je sicherer diese Variable geschätzt wird, desto besser wird das hypothetische Ergebnis der Projektion mit der konkreten Entwicklung der staatlichen Aktivität übereinstimmen."[3] Der Haupteinwand

---

1) Die Linearitätsannahme kann auch beinhalten, daß die Zukunftsentwicklung vom Verlauf der Entwicklung in der Vergangenheit unbeeinflußt bleibt. Dem Umstand, daß der Verlauf der Vergangenheitsentwicklung "richtungsweisend" sei, kann etwa für den Fall eines limitierten Bedarfs in bestimmten Aufgabenbereichen durch die Wahl zunächst steigender und darauf gleichbleibender oder abnehmender Änderungsraten Ausdruck gegeben werden. Ein "richtungsweisender" Einfluß des Vergangenheitsablaufs kann ferner durch die Wahl von Exponentialtrends ausgedrückt werden, wie es vor allem im Zusammenhang mit Problemen der Realkapitalbildung häufig geschieht. Zur Auswahl verschiedener Funktionstypen bei Trendextrapolationen s. etwa H. Gerfin, a.a.O., S. 34 ff.

2) Vgl. dazu K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 195o-197o, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o II, S. 8oo.

3) Ebenda.

gegen dieses Verfahren ergibt sich aus der Annahme unveränderter "Strukturrelationen".

Für eine längerfristige Betrachtung der Ausgabenentwicklung von Gebietskörperschaften erscheint es angemessen, Abhängigkeitsbeziehungen zu seperat zu schätzenden Größen anzunehmen und zu untersuchen. Die am häufigsten verwendete Bestimmungsgröße stellt hierbei das Sozialprodukt dar. Vor allem für Vorausschätzungen, die sich mit der Strukturentwicklung von öffentlicher und privater Wirtschaft befassen, wird eine Inbeziehungsetzung von Sozialprodukt und Gesamt- oder Bereichsausgaben als aufschlußreich angesehen, da es als "allgemeinster Wohlstandsindikator" gelten kann.[1] Noch aus einem anderen Grunde kann eine solche Inbeziehungsetzung als zweckmäßig erachtet werden. "Solange sich wirtschaftliche Voraussagen vornehmlich um Prognosen des Sozialprodukts konzentrieren, ist es auch für jede sektorale Projektion zweckmäßig, einen Zusammenhang der Aktivität des Bereiches mit dieser wichtigen ökonomischen Größe herzustellen."[2] Soweit in diesem Beitrag auf das Sozialprodukt einer Gemeinde als Bestimmungsgröße bezug genommen wird, soll damit dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die privaten Unternehmen zu ihrer Produktion öffentlicher Vorleistungen bedürfen und das Bedürfnis an ihnen mit dem "Inlandsprodukt" als Gesamtwert der örtlich produzierten Güter und Leistungen des Unternehmenssektors zunimmt. Diese Bezugnahme kann weiterhin damit gerechtfertigt werden, daß die Bedürfnisse an manchen öffentlichen Leistungen mit der Höhe der Einkommen eines Gebietes (Sozialprodukt pro Kopf) zunehmen oder bei hohem Durchschnittseinkommen intensiver empfunden werden als bei geringem. Auch in diesem Zusammenhang wäre das "Inländerprodukt" die geeignetere Bezugsgröße, das außer dem eigenen Gemeindegebiet möglichst auch die benachbarten Einzugsgebiete miterfassen sollte.

---

1) K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität ..., a.a.O., S. 8o1.
2) Ebenda. Diese Beziehung ist jedoch "keine echte Quote, statistisch also kein Ausdruck von Teilmasse von Gesamtmasse." Ebenda, S. 79o.

Die eigentliche Komplikation der Unterstellung von Abhängigkeitsbeziehungen der öffentlichen Ausgaben zu anderen Größen entsteht daraus, daß Abhängigkeitsbeziehungen im ökonomischen Bereich selten als eindeutig "einseitig" aufgefaßt werden können. "Ein System oder Modell, das nur ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis ... kennt, ist das Ergebnis einer willkürlichen oder künstlichen Abstraktion, da es aus dem Gesamtsystem allgemeiner Interdependenz ... herausgeschnitten wird."[1] Nehmen die Ausgaben einer Gemeinde etwa in Reaktion auf eine Produktionsausdehnung zu, sind entgegengerichtete Einflüsse z.B. über öffentliche Investitionen, die eine Verbesserung der Produktionsbedingungen in der betreffenden Gemeinde herbeiführen, nicht ausgeschlossen. Das heißt also, daß die Entwicklung der ausgabenbestimmenden Größen nicht losgelöst von der eigenen ausgabenpolitischen Haltung betrachtet werden kann.

> "Da diese Entwicklung[2] ... nicht schlechthin vorgegeben ist, vielmehr u.a. durch die öffentlichen Ausgaben selbst erheblich beeinflußt wird, handelt es sich nicht darum, eine unbedingte Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung aufzustellen und an ihr die öffentlichen Maßnahmen zu orientieren, sondern darum, von verschiedenen Hypothesen, im besonderen über die in Aussicht genommenen Ausgaben, auszugehen und zu untersuchen, wie diese sich in die von ihnen selbst mitgestaltete allgemeine wirtschaftliche Entwicklung einfügen..."[3]

Die Unzulänglichkeiten einer Verwendung "einseitiger" Abhängigkeitsbeziehungen, die hiermit zum Ausdruck gebracht werden, lassen sich nur in einer ökonomischen Gesamtvoraus-schätzung ausräumen, in der gegenseitige Abhängigkeitsbeziehungen erfaßt werden. Anderenfalls muß die Entwicklung der ökonomischen und demographischen Größen, zu denen Abhängigkeitsbeziehungen unterstellt werden, als "vorgegeben"

---

1) H. Timm, Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 21 (1961), S. 211 ff.
2) Gemeint ist die "wirtschaftliche" Entwicklung.
3) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten zur wirtschaftlichen Vorausschau auf mittlere Sicht, in: Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, 9. November 1963, S. 457.

aufgefaßt und entgegengerichtete Wirkungszusammenhänge unberücksichtigt gelassen werden. M.a.W. bedeutet diese Unterstellung, daß mögliche Einflüsse auf die Höhe der Ausgaben, die von Reaktionen in den privaten Sektoren herrühren, vernachlässigt werden.[1)]

Welcher Art die Abhängigkeitsbeziehungen sind und zu welchen Größen sie bestehen, kann stets nur aus den Verhaltensweisen einer Gemeinde, d.h. der für sie tätigen Organe erschlossen werden. Wie eine Gemeinde mit ihren Ausgaben etwa auf eine Produktionsausdehnung, die eine Zunahme der Bedürfnisse an vorwiegend von den privaten Unternehmen benötigten Gemeindeleistungen "anzeigt", reagieren wird, ist ohne Kenntnis der relevanten Verhaltensweisen vollkommen offen. Dies ist nur Ausdruck eines allgemeineren Sachverhalts: "Da im sozialen Bereich alle Größen - soweit sie nicht in technisch determinierten Funktionen miteinander verbunden sind - von den Verhaltensweisen der Individuen, Gruppen und Institutionen abhängen, ist das Studium dieser Verhaltensweisen eine notwendige Voraussetzung für die Bestimmung der Abhängigkeitsverhältnisse."[2)] Auf die Ausgabentätigkeit einer Gemeinde bezogen, bedeutet dies auch, daß diese zumeist - in den Grenzen der ihr zugestandenen Finanzautonomie - zwischen mehreren möglichen Verhaltensweisen wählen können. In der Ungewißheit über die künftig zum Zuge kommenden Verhaltensweisen liegt das Hauptproblem der Vorausschätzung, wenn sie nicht von den Trägern der Ausgabenpolitik selbst, sondern von dritten Stellen erstellt wird ("on-looker approach"). Dieser Problematik braucht in diesem Beitrag nicht weiter nachgegangen zu werden.

---

1) Dieser Gesichtspunkt läßt sich anschaulich am Beispiel regionaler Subventionen illustrieren. S. K. Littmann, Über einige Probleme einer Wirkungslehre öffentlicher Ausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 47, Berlin 1967, S. 292.

2) S. dazu die Ausführungen von K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität, a.a.O., S. 797; zur grundsätzlichen Problematik s. H. Timm, Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, a.a.O., S. 2o9 ff.

Die nachstehenden Erörterungen befassen sich mit den Problemen von Ausgabenvorausschätzungen aus der Sicht der Gemeinden, die die Resultate der Vorausschätzungen durch ihre Ausgabenpolitik selbst beeinflussen. Die Ausgaben sind jedoch auch innerhalb des Spielraums der gemeindlichen Finanzautonomie für eine Gemeinde keine "Aktionsparameter" im üblichen Sinne, also Größen, deren Werte von einer Gemeinde durch ihre Ausgabenpolitik direkt, wenngleich nicht ausschließlich, festgesetzt werden. Das gilt selbst, wenn auch vermutlich nicht ausnahmslos, für einseitige öffentliche Zahlungen an Private, wobei die Gemeinden in bezug auf die Transferzahlungen (Sozialhilfen) allerdings eine sehr eingeschränkte Autonomie haben. Was die Gemeinden bei den Realausgaben für einen künftigen Zeitraum fixieren können oder zumindest versuchen können zu fixieren, sind die Mengen der Güter, Faktoren und Dienstleistungen, aus denen sich aufgrund der erwarteten Preise und Entgelte die für den betreffenden künftigen Zeitraum anzusetzenden Ausgaben ergeben.[1] Dieser Fixierung geht die Planung der künftigen Aufgaben, Projekte und Maßnahmen voraus, zu deren Finanzierung die Ausgaben bestimmt sind. Der Grad der Konkretisierung dieser Planung wird umso geringer sein, je länger der Planungszeitraum ist; der Konkretisierungsgrad muß jedoch hinreichend groß sein, um genügend aussagefähige Vorausschätzungen der Ausgaben zu ermöglichen. Der Konkretisierungsgrad der Planung hat sich weiterhin danach zu richten, in welchem Maße den Planungsresultaten "Vollzugsverbindlichkeit" zugemessen wird.[2] In diesem Beitrag kann jedoch darauf verzichtet werden, den - gerade in der Diskussion um die mehrjährige Finanzplanung stark beachteten - Problemen der finanzwirtschaftlichen Planung im einzelnen nachzugehen. Die folgenden, kursorisch gehaltenen Bemer-

---

1) S. hierzu K. Littmann, Über einige Probleme einer Wirkungslehre ..., a.a.O., S. 291.

2) Für die Finanzplanung der Gemeinden wird von St. Depiereux (a.a.O., S. 151) hierzu wie folgt Stellung genommen: "Trotz ihrer Unverbindlichkeit hätte sie (die Finanzplanung) jedoch ihren Sinn verfehlt, wenn sie nicht Auswirkungen auf die nächsten Haushaltspläne der Gemeinde hätte ... Die Gemeinde soll sich ... Rechenschaft darüber geben, ob sie auch nach der Finanzplanung verfährt."

kungen sollen nur zur Verdeutlichung dienen, welche Rolle der Erwartungsbildung und Planung für die Realisation der vorauszuschätzenden Gemeindeausgaben zukommt. Als Demonstrationsbeispiel seien die Gemeindeausgaben für den Schulbau gewählt.[1)]

Da ist zunächst die Möglichkeit von Planrevisionen, mit denen eine Gemeinde ihre Planung den jeweils aktuellen Kenntnissen oder Erwartungen hinsichtlich der relevanten Plandaten anpassen kann. Die wichtigste der Schulraumplanung zugrunde liegende Größe, die infolge der ihr eigenen Ungewißheit den Charakter einer Erwartungsgröße hat, ist die künftige Schülerzahl im Einzugsbereich der zu errichtenden oder zu erweiternden Schule. Planrevisionen infolge geänderter Erwartungen hinsichtlich dieses Plandatums können sich äußern in Änderungen der ursprünglich geplanten Zahl und Größe der Klassenräume, der Räume des Lehrpersonals oder sonstiger baulicher Details. Die Unterlassung von Planrevisionen führt anderenfalls zu einer Über- oder Unterdimensionierung des Schulraums und damit entweder zu höheren laufenden Ausgaben für die Instandsetzung und Abnutzung der Gebäude oder zu "Leerkosten" (in Höhe der auf den nichtgenutzten Schulraum entfallenden fixen Kosten). Planrevisionen, die zur Herabsetzung dieses "Planungsrisikos" beitragen, können dabei bis zur Inangriffnahme oder während der Durchführung der Bauvorhaben erfolgen.[2)] Von erheblicher Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die mit der

---

1) Es soll nicht bestritten werden, daß es in den einzelnen Aufgabenbereichen spezifische Planungsprobleme gibt. Wenn Planung - nach der in der Einführung zitierten Terminologie - gleichgesetzt wird mit dem Entwurf alternativer Ziel- und Mittelkombinationen, kann dies daraus gefolgert werden, daß die Ziel- und Mittelkombinationen in den einzelnen Aufgabenbereichen mit besonderen Bedingungskonstellationen verknüpft sind, die sich aus der Art der dargebotenen öffentlichen Leistungen ergeben und deren Beurteilung weitgehend dem Urteil von Sachverständigen des jeweiligen Aufgabenbereichs überlassen werden muß.

2) Auch wenn Schulbauvorhaben einer zeitnahen Wirtschaftlichkeitsrechnung unmittelbar vor Baubeginn unterzogen werden, schließt das bei der langen Nutzungsdauer von Schulgebäuden natürlich nicht aus, daß sie später über- oder unteroptimale Auslastungen erfahren können. Die auf die Nutzungsdauer der Investitionen abgestellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wirft andere Probleme auf, die hier unbeachtet bleiben sollen.

Terminplanung zusammenhängenden Probleme. Je größer der Zeitraum bis zur künftigen Inangriffnahme eines Schulbaus ist, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit späterer Planrevisionen; denn die den als Planungsgrundlage dienenden Erwartungsgrößen anhaftenden Ungewißheiten werden im allgemeinen mit der Zeit zunehmen, die bis zu ihrer Realisierung verstreicht. So betrachtet wird sich der endgültige Planungsstand, der sich aufgrund der aktuellen Datenkenntnis im Zeitpunkt der Durchführung ergibt, von der langfristig im voraus vorgenommenen Planung stets mehr oder minder unterscheiden. Natürlich besteht dabei ein grundlegender Unterschied in der Intensität und Detaillierung der Planung; denn die endgültige Planung muß als Unterlage der eigentlichen Bauausführung und der Vergabe der Bauleistungen dienen.

Bei unveränderter Konzeption von Schulbauten hinsichtlich Größe, Raumaufteilung und Ausstattung können die zu leistenden Ausgaben von den Vorausschätzungsergebnissen abweichen, wenn die Erwartungen über Art und Menge der für vorgegebene Schulbauten zu erbringenden Bauleistungen sowie über die Baupreisentwicklung nicht zutreffen. Grundlage für die Fixierung der Bauausgaben sind die nach dem Gemeindehaushaltsrecht verbindlichen Baukostenvoranschläge.[1] Im Rahmen längerfristiger Vorausschätzungen der für Schulbauten anzusetzenden Ausgaben wird man bei der Baukostenberechnung einen möglichst geringen Detaillierungsgrad wählen und sich auf relativ rohe Angaben über die erwarteten Kosten je umbauter Raumeinheit oder je Klassenraum beschränken.[2] Nachhaltige Abweichungen, die bei längerfristiger Betrachtung in Rechnung zu stellen sind, dürften neben unzutreffenden Preiserwartungen vor allem aufgrund von Änderungen der Bautechnik zu erwarten sein,

---

1) Gemäß § 22 Abs. 1 GemHVO a.F. sind vor Einstellung der Bauausgaben in den Haushaltsplan Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen zu erstellen, aus denen die Art der Bauausführung und die Kosten der Baumaßnahmen hervorgehen.

2) Es besteht auch eine gewisse Aussicht, daß unvorhergesehene Mehrkosten bei einzelnen Vorhabenteilen (z.B. Rohbau) durch unvorhergesehene Minderkosten bei anderen Vorhabenteilen (z.B. Innenausstattung) ausgeglichen werden können.

die bei der Bauausführung die Anwendung neuartiger Baumethoden ermöglicht (Fertigbauweisen der verschiedenen Art). Hieraus erwachsen der planenden Gemeinde allerdings nicht eigentlich "Planungsrisiken", wenn angenommen werden darf, daß der technische Fortschritt vornehmlich auf die Entwicklung kostengünstigerer Bautechniken gerichtet ist und wenn es zutrifft, daß dadurch eine Unterschätzung der künftigen Bauausgaben begünstigt würde. In Wirklichkeit gibt es aber zahlreiche Momente, die auf unvorhersehbare Verteuerungen hinwirken können (witterungsbedingte Mehrkosten, Mehrkosten für komplizierte Baugründungen und insbesondere auch Mehrkosten wegen Lohnerhöhungen und Verteuerungen von Baumaterial).

II. Bedingtheiten der Ausgabenvorausschätzungen durch die Größe, Struktur und Finanzautonomie der Gemeinden

Die Ausgaben einer Gemeinde sind unvorhergesehenen Änderungen unterworfen, soweit eine Gemeinde die ausgabenbestimmenden Größen nicht vollständig ihrer Kontrolle unterwerfen kann. Wieweit ihre Kontrolle reicht, hängt, wie schon erwähnt, zunächst von der gemeindlichen Finanzautonomie ab. So kann etwa anstelle einer Selbstbestimmung von Art und Maß der Transferzahlungen eine mehr oder minder ausgeprägte Weisungsabhängigkeit der Gemeinden gegeben sein. Daneben steht die Vielzahl der in den Kalkül der Ausgabenvorausschätzung einzubeziehenden Größen, die, ohne der gemeindlichen Kontrolle durch Einschränkungen der Finanzautonomie entzogen zu sein, Erwartungscharakter haben. Hierzu zählen die Größen, die von sich aus und unter dem Einfluß der Politik der Gemeinden bestimmte Werte annehmen (Erwartungsvariable).[1] Ihnen gilt das besondere Interesse, wenn die Bedingtheiten der Vorausschätzungen durch die Größe und Struktur der Gemeinden untersucht werden sollen.

(a) Die Entwicklung einer Größe ist häufig schwer vorausschätzbar, wenn sie in ein kleines Gebiet eingebunden ist. Dies trifft - wie schon ausgeführt - wegen der ausgeprägten Abhängigkeit von den schwer prognostizierbaren Außenwanderungen auf demographische Größen zu. Der Bevölkerung einer Gemeinde kommt als Bestimmungsfaktor der Ausgabenentwicklung in den meisten gemeindlichen Aufgabenbereichen aber eine erhebliche Bedeutung zu. Nicht minder große Schwierigkeiten bereitet auch die Vorausschätzung der Sozialprodukte kleiner Gebiete, deren Verwendung als Bestimmungsfaktoren in Ausgabenvorausschätzungen allerdings sehr komplexe Zusammenhangsprobleme aufwerfen kann (s.o.).[2]

---

1) Vgl. hierzu G. Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung 2. Auflage, Tübingen 1968, S. 97.

2) Sozialproduktsbezogene Vorausschätzungen öffentlicher Ausgaben werden bislang vorwiegend nur auf nationaler Ebene angestellt. Das liegt an dem (noch) verbreitetem Mangel an örtlichen Sozialproduktsberechnungen.

(b) Nicht nur die Größe der Bevölkerung, sondern auch die von ihr abgeleiteten Größen der Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsverteilung auf bestimmte Altersstufen etc. sind in Betracht zu ziehen, wenn dadurch unmittelbar geeignete Bestimmungsgrößen zu gewinnen sind. In manchen Aufgabenbereichen kommen die dargebotenen Gemeindeleistungen genau abgrenzbaren Bevölkerungsteilen zugute wie etwa im Schul- und Erziehungswesen. In einigen Aufgabenbereichen bestehen bei den einzelnen Bevölkerungsteilen deutliche Unterschiede in der Intensität der Bedürfnisse nach den dargebotenen Gemeindeleistungen, wie sie sich im Sozialwesen etwa in den nach Altersstufen unterschiedlichen Häufigkeiten von Sozialhilfen zeigen. Auf diese Weise ist eine strukturell relativierte Betrachtung möglich, indem die Komponenten der örtlich wirksamen Bedürfnisse herausgestellt werden. Hierdurch werden jedoch auch höhere Anforderungen an die vorausschätzenden Gremien gestellt und die Fehlermöglichkeiten der Vorausschätzung u.U. wegen der Desaggregation der Bestimmungsgrößen vermehrt.[1)]

(c) Bei der Existenz interregionaler öffentlicher Leistungsbeziehungen lassen sich die Anforderungen an die Aufgabenbereiche nicht hinlänglich durch die vorausgeschätzte demographische und wirtschaftliche Entwicklung im eigenen Gemeindegebiet eingrenzen. Abgesehen von dem unrealistischen Fall, daß sich die Leistungsaufnahmen und -abgaben von bzw. nach außen gerade ausgleichen, sind die Vorausschätzungen also auf den Einzugsbereich einer Gemeinde auszudehnen, der in den einzelnen Aufgabenbereichen durchaus unterschiedlich räumlich ausgelegt sein kann. Zur

---

1) Was in diesem Zusammenhang die größen- und strukturabhängigen und durch sonstige Gemeindemerkmale bedingten Differenzierungen der in den gemeindlichen Aufgabenbereichen geltend gemachten Bedürfnisse angeht, sind diese überaus komplex und tatsächlich schwer isolierbar. Es sei hier verwiesen auf die Untersuchung von L. Deppe, Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden. Untersucht am Beispiel der sozialen und kulturellen Ausgaben in Nordrhein-Westfalen, Münster 1966, passim.

Bestimmung der außergebietlichen Komponente der Anforderungen an einen Aufgabenbereich sind neben der Bevölkerungs- und wirtschaftlichen Entwicklung in dem Einzugsbereich die Aktivitäten zu berücksichtigen, die die im Einzugsbereich gelegenen Gemeinden in dem betreffenden Aufgabenbereich entwickeln werden. Die Konstellation der interregionalen öffentlichen Leistungsbeziehungen ist eng mit der Größe und Struktur (Zentralität) der Gemeinden verknüpft.[1)]

(d) Die Anforderungen an manche gemeindlichen Aufgabenbereiche haben eine "räumliche" Komponente, da sie u.a. von der räumlichen Zuordnung verschiedenartiger Gebietsteile innerhalb einer Gemeinde und den sich daraus ergebenden Verkehrsbeziehungen abhängen. Wo dies zutrifft, kann es erforderlich sein, die demographische und wirtschaftliche Entwicklung innerhalb einer Gemeinde zu lokalisieren und zwar im Hinblick auf die Nutzungen des Gemeindegebietes (Wohn- und Gewerbegebiete, Geschäftszentren). Die künftigen Änderungen der Flächennutzung bereiten besondere Schätz- (und Planungs-)probleme im Hinblick auf die Anlage und den Ausbau nicht nur der Verkehrswege, sondern auch des kommunalen Versorgungs- und Kanalisationssystems.

(e) Auch der organisatorischen Struktur der lokalen Gebietskörperschaften selbst kommt in diesem Zusammenhang Bedeutung zu, da von ihr das räumliche Substrat der Vorausschätzungen und die durch sie erfaßte Einwohnerschaft abhängen. Die Tatsache, daß die großflächigen und bevölkerungsreichen Großstädte Sonderformen der dezentralen Verwaltung (Bezirksverwaltungen) entwickelt haben, ist in diesem Zusammenhang allerdings unerheblich. Denn die Bezirksverwaltungen sind keine Träger der Selbstverwaltung und haben keine Etathoheit.[2)] Als Bezugsgröße von Vorausschätzungen

---

1) Es handelt sich hierbei um "zentralörtliche" oder "überregionale" Funktionen einer Gemeinde, "die über die Verwaltungsgrenzen der Gemeinde wirksam sind und die Höhe der ... Ausgaben beeinflussen." L. Deppe, a.a.O., S. 52.

2) H.P. Ipsen, Kommunales Verfassungsrecht in den Stadtstaaten (Hamburg), in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Bd., Kommunalverfassung, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 518.

werden aber in diesen Großgemeinden nicht nur die Gesamtbevölkerung, sondern auch deren Verteilung auf einzelne innerstädtische Einzugsbereiche von Schulen, Krankenhäusern etc. interessieren. Im Gegensatz zur "administrativen Dezentralisation"[1] in Großstädten und Stadtstaaten ist für die Verwaltungsorganisation auf dem Lande teilweise ein mehrstufiger Aufbau der Gebietskörperschaften kennzeichnend (Gemeinden-Ämter-Kreise). Dabei übernehmen die Gemeindeverbände überörtliche Aufgaben, die als solche die Finanz- und Verwaltungskraft der Gemeinden übersteigen.[2] Die Verteilung der Aufgabenzuständigkeiten auf mehrere Ebenen, berührt grundsätzlich auch die Problematik der Ausgabenvorausschätzungen, und zwar einesteils, was die Ausdehnung der Bezugsgebiete der Vorausschätzungen - je nach der Verteilung der Zuständigkeiten auf Gemeinden und Gemeindeverbände - und anderenteils, was die Tragbarkeit der Vorausschätzungsrisiken durch die Haushalte der verschiedenen Ebenen betrifft.[3] Die Unterschiede in der Organisation der lokalen Finanzwirtschaften, der territorialen Gliederung und des Stufenaufbaus sollen im folgenden aber unberücksichtigt bleiben. - Auf die zuvor aufgezeigten Sachverhalte ist dagegen noch näher einzugehen, wenn die Problematik von Ausgabenvorausschätzungen in einzelnen Aufgabenbereichen der Gemeinden erörtert wird.

Unter dem Gesichtspunkt der Finanzautonomie der Gemeinden stellt sich die Frage, wieweit ihre Ausgaben durch Investitionen und Weisungen determiniert werden. Aber selbst bei einer weitgehenden Beschränkung der Autonomie etwa, wenn bei Eintreten gesetzlich fixierter Tatbestände Ausgaben zu leisten

---

1) H. Pagenkopf, Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Aufl., Münster 1962, S. 77.
2) S. A. Köttgen, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft ... 1. Bd., a.a.O., S. 191.
3) Unerwartete Mehrausgaben in einem einer höheren Ebene übertragenem Aufgabenbereich berühren jedoch auch die Haushalte der angeschlossenen Gemeinden, wenn diese zur Finanzierung der Aufgabe mit Umlagen beitragen müssen.

sind, wird dennoch die Ausgabenhöhe nicht so weit vorgegeben, daß kein Raum für Vorausschätzungen aufgrund der örtlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten bliebe. Tatsächlich sind allerdings die Eingriffe in die ausgabenpolitische Autonomie der Gemeinden nur ausnahmsweise (z.B. gesetzliche Normierung der Sozialhilfen) so weitgehend, sondern vielmehr auf die Festlegung einzelner Daten der Planung (z.B. Fixierung der Klassenfrequenz in der Schulraumplanung) beschränkt. Viel wichtiger im Zusammenhang mit den Autonomiebedingtheiten gemeindlicher Vorausschätzungen erscheinen dagegen andere Fragen, namentlich die nach der Aufrechterhaltung der vorhandenen Aufgabenstruktur (Übernahme neuer Aufgaben). Was dies betrifft, dürfte es zweckmäßig sein, die Vorausschätzungszeiträume so zu wählen, "... daß die Bedingung institutioneller Stabilität einen hohen Grad von Wahrscheinlichkeit hat."[1] Nicht minder wichtig erscheint die Frage nach den Konsequenzen der Übertragung von Aufgaben auf andere Träger (Ersatzträgerschaft und zwischengemeindliche Kooperation) für Vorausschätzungen aus der Sicht der Gemeinden.

In den geltenden Gemeindeverfassungen ist den übergeordneten Gebietskörperschaften ausdrücklich das Recht zuerkannt, den Gemeinden bestimmte Aufgaben als Pflichtaufgaben aufzuerlegen. Solche Auflagen sind an die Voraussetzung geknüpft, daß sie nur durch Gesetz erfolgen können und die Finanzierung der Pflichtaufgaben geregelt wird.[2] Das Rechtsinstitut der Pflichtaufgaben stellt die - dem staatlichen Interesse entsprechende - Übernahme von Aufgaben für den Fall sicher, daß die betreffenden Bedürfnisse in der Bedürfnisskala der Gemeindeeinwohner so niedrig eingestuft und/oder von den örtlichen Aufgabenträgern so gering bewertet werden, daß ihre Befriedigung ohne eine staatliche Auflage unterbleiben könnte.[3] Auch kann die

---

1) K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität ..., a.a.O., S. 796.

2) S. § 3 Abs. I GO.

3) "Die Art, wie die Gemeinden ihre Verpflichtungen erfüllen, ist in ihr pflichtgemäßes Ermessen gestellt. Insoweit, d.h. in Bezug auf die Entscheidung über die A r t der Erfüllung, unterscheiden sich diese Aufgaben nicht von den freien Aufgaben."
Zuhorn-Hoppe, Gemeinde-Verfassung, Siegburg 1962, S. 81.

Auferlegung einer Pflichtaufgabe durch die Absicht begründet sein, einen möglichst einheitlichen Standard der Gemeindeleistungen sicherzustellen. Eine andere Beurteilung erfordern freilich die Auftragsangelegenheiten, für die den Gemeinden der Charakter bloßer Durchführungsorgane für staatliche Aufgaben zukommt.[1] Neben die Verpflichtung der Gemeinden zur Übernahme der betreffenden Aufgaben tritt hier eine bis in alle Details der Durchführung gehende Weisungsabhängigkeit.[2] Innerhalb des Bereichs der Gemeindeaufgaben stellen staatliche Auflagen zur Übernahme von Aufgaben dagegen Korrektive der Aufgabenstruktur dar, wenn die Übernahme bei der lokal ausgerichteten Aktivität der Gemeinden unterbleiben könnte. Für eine Vorausschätzung der Ausgaben ist es dagegen unerheblich, ob die ihnen zugrunde liegenden Aufgaben aus eigenem Entschluß oder aufgrund einer staatlichen Auflage durchgeführt werden. Gleichwohl stellt die künftige Auferlegung von Pflichtaufgaben an sich für eine Gemeinde ein unvorhersehbares Ereignis dar, das in seinen finanziellen Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt nur insoweit unerheblich ist, wie die Haushaltsbelastung durch Zweckzuweisungen kompensiert werden wird.

Im Gegensatz zu staatlichen Auflagen, mit denen die Gemeinden zur Übernahme bestimmter Aufgaben verpflichtet werden, stehen Einwirkungen auf den Aufgabenbereich der Gemeinden, mit denen die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen von der Übernahme von Aufgaben zugunsten anderer Aufgabenträger ausgeschlossen werden. So wird ausdrücklich bestimmt, daß eine Gemeinde eigene Einrichtungen der Sozialhilfe nicht neu schaffen soll, soweit geeignete Einrichtungen freier Träger (Kirchen- und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts, Verbände der freien Wohlfahrtspflege) vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können (§ 93 Abs. 1 BSHG). Kompetenzschranken gegenüber den Gemeinden und zugunsten Privater bestehen auch im Bereich

---

1) H. Pagenkopf, a.a.O., S. 118.
2) Daneben gibt es die sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, bei denen der Umfang des Weisungsrechts durch Gesetz bestimmt werden muß. Ihr Rechtscharakter ist in Schrifttum und Rechtsprechung heftig umstritten. S. dazu Zuhorn-Hoppe, a.a.O., S. 81 ff.

der unternehmerischen Betätigung. Nach § 69 Abs. I Ziff. 1 GO a.F. soll privaten Unternehmen - auch im Bereich der Versorgungswirtschaft - der Vorrang bleiben, wenn dadurch dem Unternehmenszweck "besser und wirtschaftlicher" entsprochen werden kann.[1] Solche Vorschriften, die unter bestimmten Voraussetzungen einen Vorrang der privaten gegenüber der öffentlichen Trägerschaft für eine Aufgabe begründen, sind für die Entwicklung der Gewährung von Zuschüssen an private Träger relevant. Die Höhe der Zuschüsse ist überwiegend Gegenstand von Vereinbarungen und richtet sich zudem nach den Finanzierungsbedürfnissen, die sich bei der Unterhaltung gleichartiger Einrichtungen und der Durchführung gleichartiger Maßnahmen in öffentlicher Regie ergeben würden. Dies ist ausdrücklich für die Fälle vorgesehen, in denen auf dem Gebiet der Jugendhilfe freie Träger tätig sind. Ferner kommt eine solche Zuschußbemessung in Frage, wenn freie Träger im Bereich der Sozialhilfe eine Ersatzträgerschaft innehaben. Soweit öffentliche Zuschüsse als Kostenerstattungen für eine Ersatzträgerschaft ausgebildet sind, kommt in manchen Fällen auch eine staatliche Festlegung der Kostenbestandteile in Betracht, die bei Erstattungen zu berücksichtigen sind.[2] Die Erwartungsgrößen für die Vorausschätzung der Ausgaben sind entsprechend die künftige Höhe der Finanzierungslücken, Kosten oder sonstige Bemessungsgrößen (z.B. Schülerzahl einer Privatschule). In manchen Fällen sind die Bemessungsgrundlagen der Bezuschussung z.T. von den künftigen, im voraus unbekannten Dispositionen und der Rationalität der Wirtschaftsführung der Ersatzträger abhängig sind. In vielen Fällen dürfte sich die Bemessung von Zuschüssen aber auch nach fallweisen und an der jeweiligen Haushaltslage der betreffenden Gemeinde orientierten Kriterien richten.

---

1) Zuhorn-Hoppe, a.a.O., S. 97.
2) S. dazu etwa § 93 Abs. 3 BSHG, wo diese Möglichkeit für Kostenerstattungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe geregelt ist.

Die Zuständigkeits- und Organisationsregelungen in bezug auf die öffentliche Leistungserstellung bei der zwischengemeindlichen Kooperation[1] lassen den angeschlossenen Gemeinden Ausgaben in Form von Umlagen und Erstattungen entstehen, deren Höhe aus den zugrundeliegenden Verträgen, Satzungen oder Vereinbarungen geschlossen werden muß. Für diese bestehen gewisse Formvorschriften und Grenzen der Entschließungs- und Gestaltungsfreiheit, doch können sie in jeder Beziehung den jeweiligen Verhältnissen angepaßt werden. Die künftige Höhe der Ausgaben, die einer Gemeinde aus dem Verrechnungsverkehr mit den Trägern der zwischengemeindlichen Kooperation entstehen, unterliegt Ungewißheiten vor allem insoweit, wie die Aufrechterhaltung der zugrunde liegenden Verträge, Satzungen oder Vereinbarungen im Vorausschätzungszeitraum fraglich ist. Die Tatsache, daß die bestehenden Zuständigkeits- und Organisationsregelungen in bezug auf die öffentliche Leistungserstellung unter veränderten künftigen Verhältnissen revisionsbedürftig werden können, wird man auf lange Sicht zu berücksichtigen haben. Für Vorausschätzungen über kürzere überschaubare Perioden wird man - analog zum Problem der Aufrechterhaltung der interfiskalischen Aufgabenverteilung - dagegen von der Annahme "institutioneller Stabilität" auch in dieser Hinsicht ausgehen können. Wenn eine Revision jener Regelungen im Betrachtungszeitraum nicht auszuschließen ist, müssen die Vorausschätzungen in bezug auf die zugrunde liegenden Verträge, Satzungen und Vereinbarungen konditional gehalten werden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß eine Gemeinde derartige Institutionen, aufgrund deren sie mit anderen Gemeinden zusammenarbeitet, mitgestalten kann.[2]

---

1) Die folgenden Ausführungen gründen sich auf H. Pagenkopf, a.a.O., VIII. Abschnitt: Das Zusammenwirken der Gemeinden, S. 12o ff.

2) Es gibt auch Zusammenschlüsse aufgrund von Pflichtzweckverbänden und Zwangsvereinbarungen vor allem im Bereich der Auftragsangelegenheiten. Hierbei kann den beteiligten Gemeinden von den Aufsichtsbehörden ein bestimmter Vertragsinhalt auferlegt werden, so daß der Kooperation ein sog. diktierter Vertrag zugrunde liegt. S. H. Pagenkopf, a.a.O., S. 122.

Die Kooperation kann durch Zweckverbandsbildung bewerkstelligt werden, so daß die beteiligten Gemeinden bestimmte Aufgaben auf eine gesonderte überörtliche Organisation übertragen. In der Praxis finden sich Zweckverbandsbildungen vorwiegend im Bereich der Grundschulausbildung, des Feuerschutzes, der Land- und Forstwirtschaft, des Straßenbaus und der Jugend- und Sozialhilfe. Soweit ein Zweckverband für die Darbietung bestimmter öffentlicher Leistungen zuständig ist, bleibt eine Zunahme der örtlichen Bedürfnisse nach diesen Leistungen für den Aufgabenbereich der angeschlossenen Gemeinden zwar unwirksam. Wenn die betreffenden Aufgaben nicht durch zweckverbandseigene Einnahmen (Gebühren und Beiträge) finanziert werden, entstehen jedoch den angeschlossenen Gemeinden Ausgaben aus ihrer Beteiligung an den Kosten der Durchführung der Zweckverbandsaufgaben. Als alternative Finanzierungsmöglichkeit zur Gebühren- oder Beitragserhebung kommen Umlagen auf die Verbandsmitglieder in Frage. Die Vorausschätzung der Ausgaben, die einer Gemeinde aus der Mitfinanzierung einer Zweckverbandsaufgabe entstehen, muß aufgrund der Erwartungen über die künftige Höhe des Gesamtumlagebetrages sowie der in den Umlageschlüssel eingehenden Größen (Bevölkerungsanteil der Gemeinde im überörtlichen Versorgungsbereich, anteilige Steuerkraft etc.) erfolgen.

Für eine Kooperation der Gemeinden auf der Grundlage einer überörtlichen Organisation können anstelle von Zweckverbänden auch privatrechtliche Unternehmensformen gewählt werden. Diese Form der Kooperation wird wegen ihrer größeren Anpassungsfähigkeit und Beweglichkeit im Bereich der Versorgungs-, Verkehrs- und Wohnungswirtschaft bevorzugt.[1)] Den angeschlossenen Gemeinden entstehen bei dieser Kooperationsform insbesondere einmalige

---

1) Ein Beispiel hierfür ist die im Jahre 1925 gegründete und später in eine Aktiengesellschaft umgewandelte Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG (VEW).

Ausgaben für die Kapitalausstattung nach Maßgabe der für die Beteiligungsverhältnisse getroffenen Vereinbarungen.[1] Damit diese Ausgaben für die angeschlossenen Gemeinden veranschlagbar sind, müssen die zugrunde liegenden Vereinbarungen natürlich vorher getroffen sein oder bei bevorstehenden Kapitalerhöhungen die Investitionsplanungen der betreffenden Unternehmen konkretisiert und bekannt sein.

Gegenüber den in Zweckverbänden und gemeinsam geführten Unternehmen organisierten Kooperationen der Gemeinden wird durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen eine Kooperation zustande gebracht, in der eine Gemeinde als Träger bestimmter Aufgaben für das Gesamtgebiet der an der Vereinbarung beteiligten Gemeinden tätig wird. Praktisch wichtig sind Vereinbarungen über die Mitbenutzung der von einer Gemeinde unterhaltenen Einrichtung durch die Einwohner und Unternehmen anderer Gemeinden. Während für die als Aufgabenträger tätige Gemeinde die Entwicklung der Bedürfnisse in dem auf mehrere Gemeinden vergrößerten Tätigkeitsbereich bzw. Einzugsbereich ihrer Einrichtungen relevant wird, bleiben für den Aufgabenbereich der übrigen an der Vereinbarung beteiligten Gemeinden eintretende Änderungen der betreffenden Bedürfnisse unwirksam. Infolge der Übertragung der Aufgabenkompetenz an eine der beteiligten Gemeinden entstehen den übrigen Gemeinden jedoch Ausgaben nach Maßgabe der vereinbarten Kostenbeteiligungen. Nicht anders als bei der Kooperation in Zweckverbänden haben die Ausgaben der an einer öffentlichen Vereinbarung teilhabenden Gemeinden für diese in hohem Grade Erwartungscharakter, insoweit die Kosten, an denen sie sich beteiligen, von den Dispositionen der als Aufgabenträger tätigen Gemeinde abhängen. Vorausgesetzt, die künftigen Ausgaben für die Kostenbeteiligung sind nicht in festen Beträgen kontrahiert, hängt deren Vorausschätzbarkeit des weiteren von der Veränderlichkeit und Schwankung der Größen ab, nach denen sich die gemeindeindividuelle Kostenbeteiligung richtet.

---

1) Für eine Beteiligung der Gemeinden kommen nach den geltenden Gemeindeordnungen ausschließlich Unternehmensformen in Betracht, bei denen die Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. S. H. Pagenkopf, a.a.O., S. 124.

III. Ausgabenvorausschätzungen in einzelnen Aufgabenbereichen[1)]

1. Ausgaben für die allgemeine Verwaltung

Aus empirischen Untersuchungen geht hervor, daß diese Ausgaben der Gebietskörperschaften vor allem der Bevölkerungsentwicklung folgen.[2)] Es ist einleuchtend, daß mit einer Bevölkerungszunahme auch die Anforderungen an die zentrale Gemeindeleitung (einschl. beschlußfassende Organe) und die mit ihr zusammenhängenden obrigkeitlichen Funktionen zunehmen. Wenn man ausgehend hiervon, einer Ausgabenvorausschätzung die Bevölkerungsentwicklung zugrunde legt, stellt man auf die Entwicklung einer Größe ab, deren Vorausschätzung in kleinen Gebietskörperschaften Schwierigkeiten aufwirft. Wie bereits ausgeführt, beruhen diese Schwierigkeiten auf den - gegenüber der natürlichen Bevölkerungsbewegung - gewichtigen Bevölkerungsabströmen und -zuströmen, die sich einer Vorausschätzung weitgehend entziehen. Zwar ist nur ein Teil der Verwaltungsleistungen einer "exklusiven" Nutzung durch einzelne Gemeindemitglieder zugänglich wie etwa die Dienstleistungen der Schieds-, Standes- oder Versicherungsämter. Ein anderer Teil der Verwaltungstätigkeiten hängt u.a. seinerseits mit der Größe des Verwaltungsapparates zusammen (zentrale Verwaltungsleitung, Einrichtungen für Verwaltungsangehörige) und steht somit nur in einer mittelbaren Beziehung zur Bevölkerungsentwicklung.

---

1) Dem folgenden liegt die Haushaltsplangliederung nach dem Muster zu § 49 GemHVO a.F. zugrunde, wobei die Bereiche Soziale Angelegenheiten (Einzelplan 4) und Gesundheitspflege (Einzelplan 5) zusammenfaßt und die Bereiche Kultur (Einzelplan 3), Wirtschaftliche Unternehmen (Einzelplan 8) und Finanzen und Steuern (Einzelplan 9) nicht berücksichtigt wurden. Die Nichtberücksichtigung des Bereichs Kultur erscheint unbedenklich, da die Gemeinden (Gemeindeverbände) im Jahre 1969 nur rd. 3 v.H. ihrer Nettoausgaben für Kunst, Kulturpflege und kirchliche Angelegenheiten verausgabten. Die Ausgaben des Bereichs Wirtschaftliche Unternehmen waren zwar bei einem Anteil von rd. 6 v.H. an den Nettoausgaben relativ gewichtig, sollen aber wegen der besonderen Problematik von Kosten- und Erlösschätzungen (s.o.) unberücksichtigt bleiben (Quelle der Zahlenangaben: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1972, S. 4o2 und 4o3).

2) S. etwa K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität, a.a.O., S. 8o3.

Von den Aktivitäten im Bereich der allgemeinen Verwaltung dürften die "externen" Verwaltungsleistungen, d.h. die zugunsten einzelner Gemeindemitglieder erbrachten und die einer "exklusiven" Nutzung zugänglichen Leistungen,[1] weitaus in der Minderzahl sein. In manchen Veröffentlichungen[2] wird daher vorgeschlagen, u.a. die Ausgaben für die allgemeine Verwaltung als "Gemeinkosten" der öffentlichen Tätigkeit aufzufassen und ihre künftige Entwicklung aus Vergangenheitswerten zu extrapolieren.

Bei gegebenen Erwartungen über die künftige Bevölkerungsentwicklung in einer Gemeinde oder dem Zuständigkeitsbereich eines anderen Verwaltungsträgers[3] kann der Versuch unternommen werden, die Ausgaben der allgemeinen Verwaltung unter Hinzunahme der Verwaltungsausgaben je Kopf der Bevölkerung vorauszuschätzen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob ein den Haushaltsrechnungen der Vergangenheit entnommener Ausdruck für die Verwaltungsausgaben je Einwohner eine hinlängliche Konstanz aufweist, um ihn als Basis einer Vorausschätzung verwenden zu können. Als Basis wären indessen auch "Regelmäßigkeiten" schon ausreichend, und zwar der Form

$$\frac{\text{Verwaltungsausgaben}}{\text{Bevölkerung } (B)} = f\,(B).$$

Die Verwaltungsausgaben je Kopf ändern sich vor allem unter dem Einfluß von Änderungen des Auslastungsgrades der Verwaltung und der Nutzung vorhandener Rationalisierungsmöglichkeiten der Verwaltungsarbeiten. Vermutlich ist die Auslastung des verzweigten und fachlich spezialisierten Verwaltungsapparates einer großen Gemeinde verhältnismäßig schwer für einen bestimmten künftigen Zeitraum zu beurteilen. Weniger schwierig dürfte dies dagegen für die Verwaltung einer kleinen Gemeinde mit gering entwickelter Arbeitsteilung zu beurteilen sein, in der ein

---

1) Fr. Wagener, Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften Jg. 2/1964, 2. Halbjahresband, S. 249; den Gegensatz dazu bilden nach dieser Terminologie "die internen Existenzaufgaben der Verwaltung." Ebenda, S. 247.

2) So etwa Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Methoden zur Vorausschätzung der Wirtschaftsentwicklung auf lange Sicht. Bericht einer Sachverständigengruppe. Statistische Informationen 196o, Nr. 6.

3) Auf die genannten Unterschiede der Verwaltungsorganisation (Dezentralisation, Mehrstufigkeit etc.) wird im folgenden nicht mehr bezug genommen.

Verwaltungsangehöriger vielfältige Arbeiten zu erledigen hat. Dabei hängt der künftige Auslastungsgrad des Verwaltungsapparates aber seinerseits von der für ihn geplanten Größe und personellen Besetzung in der Zukunft ab. Den Gemeinden ist der personelle Aufbau ihrer Verwaltungen allerdings bis zu einem gewissen Grad vorgegeben, und zwar teilweise durch landesrechtliche Vorschriften über die personelle Verwaltungsorganisation. Mit ihnen werden Art und Zahl der zu besetzenden Stellen je nach der Gemeindegröße festgelegt,[1] während die von den kommunalen Spitzenverbänden ausgearbeiteten Musterstellenpläne lediglich den Charakter von Empfehlungen haben.

Was die Verringerung der Verwaltungsausgaben je Einwohner durch die Nutzung von Rationalisierungsmöglichkeiten betrifft, unterliegt zwar jede Gemeinde den durch die Unvorhersehbarkeit des technischen Fortschritts aufgegebenen Ungewißheiten. Doch legt die Erfahrung nahe, daß die großen Gemeinden sich in weit höherem Maß den technischen Fortschritt zur Rationalisierung ihrer Verwaltungstätigkeiten nutzbar machen können als die kleinen Gemeinden.[2] Dies läßt sich auch dadurch belegen, daß ein wirtschaftlicher Einsatz bestimmter technischer Hilfsmittel erst von bestimmten Größen der Verwaltungseinheiten angebracht ist.[3] Eine Quantifizierung der langfristig zu erwartenden Verringerung der Verwaltungsausgaben je Einwohner wird man in der Praxis weitgehend dem Urteil von Sachverständigen des Aufgabenbereichs überlassen müssen. Ereignisse, die eine auf Rationalisierungserfolge zurückgehende Verringerung der Verwaltungsausgaben je Einwohner aufheben können, sind Arbeitszeitverkürzungen und Erhöhungen des Besoldungsniveaus.

---

1) S. dazu Loschelder-Giere, a.a.O., S. 255 ff.
2) S. etwa H. Görgens, Entwicklung und Struktur der Gemeindeausgaben in Nordrhein-Westfalen, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 1966, Heft 1, S. 7.
3) Fr. Wagener, a.a.O., S. 246. Dort wird nachgewiesen, daß der Einsatz vieler Hilfsmittel nur bei einer "gewissen Häufigkeit von Verwaltungshandlungen" lohnend ist.

Die Entwicklung des Besoldungsniveaus der Verwaltungsangehörigen einer Gemeinde resultiert aus Änderungen des Stellenkegels und der Lohn- und Gehaltsentwicklung. Während Änderungen des Stellenkegels insbesondere durch Beförderungen von den Entscheidungen der Gemeinden selbst abhängen, wird die Lohn- und Gehaltsentwicklung vornehmlich von außen durch die Tarifvertragsabschlüsse, Änderungen von Besoldungs- und Versorgungsgesetzen etc. bestimmt. Bei Anpassungen der Löhne und Gehälter ihrer Arbeiter und Angestellten an die allgemeine Einkommensentwicklung wirken die Gemeinden auf der Arbeitgeberseite durch die Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände mit. Die Dienstbezüge der Gemeindebeamten sind dagegen an die Besoldung "vergleichbarer" Landesbeamter geknüpft. Anhaltspunkte für eine Schätzung der künftigen Lohn- und Gehaltsentwicklung sind allerdings nur bei einer sehr kurzfristigen Betrachtung vorhanden, namentlich wenn bei in Gang befindlichen Tarifverhandlungen eine Eingrenzung des Ergebnisses zwischen Forderung und Angebot der Tarifvertragsparteien versucht werden kann.[1] Längerfristige Vorausschätzungen der Lohn- und Gehaltsentwicklung werden aber erheblich erschwert nicht nur wegen der Ungewißheiten hinsichtlich der künftigen gesamtwirtschaftlichen Daten, an denen sich die kollektive Lohnbildung ausrichtet, sondern auch wegen der Ungewißheiten hinsichtlich u.a. der verteilungspolitischen Strategien, die sie bestimmen.[2]

---

1) Hinsichtlich der Vorausschätzbarkeit von Arbeitszeitverkürzungen besteht ein Unterschied, da ihre Durchsetzung gewöhnlich längere Zeit beansprucht und sie daher längere Zeit vorher "im Gespräch" sind.

2) Wegen der mangelnden Überschaubarkeit der Lohn- und Gehaltsentwicklung aus örtlicher Sicht empfiehlt es sich, den Gemeinden "Orientierungsdaten" zu geben. Zur Funktion der "Orientierungsdaten" im Rahmen der Finanzplanung der Gemeinden s. Meichsner-Seeger-Steenbock, kommunale Finanzplanung Tz. 14.2.

2. Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung

Zu diesem Aufgabenbereich zählen die Ausgaben der Gemeinden für die Polizei[1] und die Wahrnehmung allgemeiner Ordnungsfunktionen. Wie für die Ausgaben der allgemeinen Verwaltung könnte auch hier erwogen werden, die Ausgaben als "Gemeinkosten" der öffentlichen Tätigkeit zu betrachten und Vorausschätzungen mithilfe einer Trendextrapolation vorzunehmen.

Verläßlichere Ergebnisse dürften jedoch zu erwarten sein, wenn zur Vorausschätzung die zu anderen Größen bestehenden Abhängigkeiten genutzt werden. Für die Ausgaben des hier behandelten Aufgabenbereichs wird im allgemeinen eine Abhängigkeit von der Bevölkerungdichte (bzw. -konzentration) einer Gebietskörperschaft unterstellt.[2] Eine solche Abhängigkeit kann damit begründet werden, daß mit zunehmender Ballung der Bevölkerung in einem Gebiet die Notwendigkeiten öffentlicher Beaufsichtigungs- und Ordnungstätigkeiten der verschiedenen Art zunehmen. Das gilt mit hoher Wahrscheinlichkeit für die Aufgaben der Verkehrslenkung und -sicherung, da mit der Bevölkerungsballung auch eine hohe Verkehrsdichte einhergehen wird. Art und Umfang der Ordnungsaufgaben hängen z.T. aber auch von der Wirtschaftsstruktur (Besatz mit zu beaufsichtigenden Betrieben und Anstalten) ab wie in den Bereichen der Wirtschafts- und Veterinäraufsicht. Für die Bereiche des Einwohnermeldewesens und der Lebensmittelaufsicht dürften die Anforderungen an die Ordnungsämter dagegen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung

---

1) Die Aufteilung der Ausgaben für die Polizei auf die verschiedenen Ebenen ist länderweise unterschiedlich. In NRW werden den kreisfreien Städten und Landkreisen ein Drittel der Kosten der Kreispolizeibehörden auferlegt. S. H.U. Scupin, Das Polizeirecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Bd. Kommunale Verwaltung, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957, S. 654 ff. und S. 665.

2) K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität ..., a.a.O., S. 8o4.

stehen. Wenn trotz der Heterogenität der Ordnungs- und Beaufsichtigungsfunktionen die Ausgaben dieses Aufgabenbereichs in eine Abhängigkeit zur Bevölkerungdichte einer Gemeinde gesetzt wird, stellt die kritische Größe der Vorausschätzung die Bevölkerungsentwicklung dar, denn das Bezugsgebiet für die Ermittlung des Dichtemaßes ist in aller Regel als unveränderlich anzusehen.[1)]

Bei einer Orientierung der Vorausschätzung an der Bevölkerungsdichte sollte nicht übersehen werden, daß die Anforderungen an den Aufgabenbereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zahlreiche Zusammenhänge mit Merkmalen der Gemeindestruktur aufweisen. Die Strukturmerkmale, die die Anforderungen an jenen Aufgabenbereich der Gemeinden mitbestimmen, sind jedoch auf engste mit dem Maß der Bevölkerungsdichte verknüpft. So nehmen beispielsweise mit steigender Bevölkerungsdichte im allgemeinen der Ballungsgrad der Produktion und die Intensität des Binnenverkehrs zu und stellen sich Umschichtungen der soziologischen Struktur ein, mit denen sich die Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben mehren. Es dürfte allerdings unmöglich sein, diese strukturellen Zusammenhänge zu explizieren und prognostisch zu verwerten.[2)] Interregionale öffentliche Leistungsbeziehungen, die besondere Vorausschätzungsschwierigkeiten auf der Ebene der Gemeinden verursachen, können für den hier behandelten Aufgabenbereich ausgeschlossen werden, da die Gemeindeaktivität in diesem Aufgabenbereich sich wohl vornehmlich auf das eigene Gebiet erstreckt.

Der voraussichtliche Anfall von Ordnungs- und Aufsichtshandlungen läßt sich an den erwarteten Änderungen der

---

1) Zur Verwendung von Ballungsziffern s. J. Blankenburg, a.a.O., S. 34: "Die Schwierigkeit liegt ... darin, daß die Bevölkerungsdichte auf ein historisch gewachsenes Gemeindegebiet von ziemlich willkürlicher Größe bezogen wird und lediglich etwas über die Bodenpolitik der Gemeinde aussagen kann."

2) In dem hier und dem vorstehend behandelten Aufgabenbereich, deren Leistungen überwiegend nur "kollektiv" nachgefragt werden können, sind erst recht strukturelle Relativierungen derart undenkbar, daß "Bedarfskomponenten", d.h. Bedürfnisträger mit unterschiedlich hohen Bedürfnissen, herausgestellt werden können.

örtlichen Bevölkerungsdichte ermessen. Die zur Wahrnehmung der Ordnungs- und Aufsichtsaufgaben zu leistenden Ausgaben hängen darüberhinaus von dem Auslastungsgrad der Ordnungsämter und der Wahrnehmung von Rationalisierungsmöglichkeiten ab. Bei einer zu erwartenden Mehrung der Ordnungs- und Aufsichtshandlungen sind ceteria paribus umso geringere Ausgabensteigerungen zu erwarten, je niedriger der Auslastungsgrad der Ordnungsämter im Ausgangszeitpunkt ist. In dieser Hinsicht sind im übrigen ähnliche Überlegungen anzustellen wie für den vorstehend behandelten Bereich der allgemeinen Verwaltung. Ebenso wie dort setzt die Anwendung bestimmter technischer Hilfsmittel hier eine gewisse Häufigkeit von Ordnungs- und Aufsichtshandlungen voraus, so daß die Wahrnehmung von Rationalisierungsmöglichkeiten mit der Größe der Gemeinden zunimmt. Die Erfahrung hat gezeigt, daß insbesondere der Bereich der Verkehrsaufsicht der Rationalisierung zugänglich ist.[1] Auch hinsichtlich der Lohn- und Gehaltsentwicklung und den Änderungen des Stellenkegels sind ähnliche Überlegungen anzustellen wie für den Aufgabenbereich der allgemeinen Verwaltung.

1) H. Görgens, a.a.O., S. 17.

3. Ausgaben für Schulen

Zur Vorausschätzung der Schulausgaben wird eine Gemeinde in erster Linie von demographischen Vorausschätzungen ausgehen, um ein Bild der voraussichtlichen Entwicklung der Schülerzahlen zu erhalten. Die Beziehung zur Bevölkerungsentwicklung ergibt sich dabei aufgrund der Regelungen über Beginn und Dauer der Schulpflicht.[1)]

Erschwerend für kleinräumige Vorausschätzungen der Schülerzahlen wirkt sich aus, wenn die Einzugsbereiche der unterhaltenen Schulen über das eigene Gemeindegebiet hinausreichen. Das kann bereits auf die Grundschule einer kleinen Gemeinde zutreffen, in deren Umgebung kleinere Ortschaften ohne Grundschulen liegen.[2)] In erster Linie gilt dies aber für große Gemeinden, die die weiterführenden Schulen (Oberschulen, Berufsschulen, Fachschulen) unterhalten. Diese Schularten finden wegen der Mindestgrößen, die sie erfordern, nur in großen Gemeinden Auslastungen, die deren Errichtung lohnend machen.[3)] Die großen Gemeinden sind daher gezwungen, die demographische Entwicklung im Gebiet kleinerer angrenzender Gemeinden, die im Einzugsbereich ihrer Schulen liegen, in den Kalkül einzubeziehen. Außer von demographischen Tatbeständen hängt die Entwicklung der einer Schule zuzuordnenden Schülerzahlen auch von den Aktivitäten ab, die andere Gemeinden in der Umgebung der schultragenden Gemeinde im schulischen Bereich entwickeln. Falls in den überörtlichen Schuleinzugsbereichen eine Bevölkerungszunahme erwartet wird, kann dies nämlich zu der Erwartung Anlaß geben, daß die dadurch betroffenen Gemeinden Größen erreichen, die ihnen den Bau eigener Schulen gestatten. Wieweit diese Erwartung gerechtfertigt ist, hängt natürlich von der Größe dieser Gemeinden im Ausgangszeitpunkt und dem zu erwartenden Ausmaß ihres Bevölkerungswachstums ab.

---

1) Die Schülerzahl für die Volksschule stimmt insofern mit der zahlenmäßigen Besetzung der schulpflichtigen Jahrgänge überein.
2) Zur Auslastung einer vollklassigen Volksschule wird eine Gemeindegröße oder ein Einzugsbereich von 3.ooo Einwohnern als notwendig erachtet. Fr. Wagener, a.a.O, S. 249.
3) S. Fr. Wagener, a.a.O., S. 25o ff.

Eine Gemeinde kann allerdings auch unabhängig von ihrer Größe und dem Größenunterschied zu anderen Gemeinden Träger von Schulen mit überörtlichen Einzugsbereichen sein, wenn sie nämlich als Versorgungszentrum für ihre Umgebung bestimmte zentrale Funktionen wahrzunehmen hat.[1] Aufgrund ihrer Stellung im regionalen Verband wird eine solche Gemeinde durch die Schwierigkeiten, die die Einbeziehung überörtlicher demographischer Tatbestände in die Vorausschätzung der Schülerzahlen bereitet, in besonderem Maße betroffen. Die Größe der Schuleinzugsbereiche hängt u.a. ab von den geographischen Verhältnissen und der Entfernung zu den nächstgelegenen Schulorten und kann sich langfristig ändern unter dem Einfluß eines Ausbaus der Verkehrswege und -verbindungen. In ländlichen Gebieten fällt die Trägerschaft für die Schulen mit den weiterreichenden Einzugsbereichen vielfach jedoch nicht den Gemeinden selbst, sondern den nächsthöheren Ebenen zu. So werden die Berufs- und Fachschulen von den Landkreisen getragen.

Für die Verteilung der Ausgabenzuständigkeiten im Schulbereich ist kennzeichnend, daß den Gemeinden für die Volks- und Mittelschulen die Trägerschaft zufällt, die Lehrkräfte jedoch Landesbeamte sind.[2] Da die Personalausgaben vorwiegend von den Ländern getragen werden, fallen den Gemeinden die Ausgaben für Schulbauten, die Inventarisierung der Schulen und die sachlichen Unterrichtsmittel zu. Für die Planung künftiger Schulbauten können als maßgebend erachtet werden[3]

(i) die Ausgangszahl der Schüler,
(ii) die Zahl der künftigen Zu- und Abgänge,
(iii) die Klassenfrequenz und
(iv) die Zahl der vorhandenen Klassenräume.

---

1) Zur Beurteilung solcher Versorgungszentren aus der Sicht der Regional- bzw. Landesplanung und den finanzausgleichspolitischen Konsequenzen s. W. Ehrlicher, a.a.O., S. 86 ff.
2) Zu den sehr unterschiedlichen ländergesetzlichen Regelungen s. H. Heckel, Schulverwaltung, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft ... 2. Bd., a.a.O., S. 147.
3) F.W. Behmenburg, Die langfristige Investitionsplanung der Gemeinden, Diss. Köln 1961, S. 56.

Unterschiede zwischen Vorausschätzung und Realisation der für Schulbauten zu leistenden Ausgaben können gemäß den obigen Ausführungen entweder auf "Planrevisionen", unzutreffenden Baukostenermittlungen (bedingt auch durch Änderungen der Bautechnik) oder auf von den Erwartungen abweichende Preise für Hochbauten zurückzuführen sein. Von der Zweckbestimmung her werden Anlässe für eine Revision der Baupläne und Baukostenvoranschläge dann gegeben sein, wenn die Schulbauten den jeweils aktuellen pädagogischen und schulpolitischen Vorstellungen anzupassen sind[1] und sich diese Vorstellungen bis zur baulichen Ausführung eines Schulbauvorhabens geändert haben.

In Zeiten hoher Inflationsraten kommt den Schätzungsmöglichkeiten künftiger Preissteigerungen unabhängig von den Besonderheiten der Baukostenvorausschätzungen, die sich in den einzelnen Aufgabenbereichen je nach Art und Zweckbestimmung der Investitionsprojekte ergeben, eine besondere Bedeutung für die Realisation der Ausgabenvorausschätzungen zu. Zur Berücksichtigung von Preissteigerungen können die zu den im Ausgangszeitpunkt geltenden Preisen ermittelten Baukosten mit den erwarteten Preissteigerungsraten (Preisindizes) fortgerechnet werden. Die Erwartungen der Gemeinden dürften sich dabei überwiegend an der für das Bundesgebiet angenommenen Baupreisentwicklung orientieren. Eine Übernahme unkorrigierter bundesdurchschnittlicher Steigerungsraten dürfte sich für eine Gemeinde allerdings nicht empfehlen, wenn die Raten - wie es anzunehmen ist - interregional differieren. Vielmehr erscheint es angebracht, die allgemein erwartete Preisentwicklung mit Hilfe möglichst umfangreicher regionaler Statistiken auf die Verhältnisse in der eigenen Gemeinde zu transponieren. Eine andere Möglichkeit zur Berücksichtigung künftiger Preissteigerungen in Ausgabenvorausschätzungen besteht darin, die Ergebnisse der Vorausschät-

1) "Als Zweckbau hat sich das Schulhaus den Erfordernissen des Schulbetriebes anzupassen. So kommt es, daß die Schulbauten und Schulbautypen ganz erheblich von der jeweilig vorherrschenden Grundeinstellung der Pädagogen stark beeinflußt werden." H. Brandstätter, Bau- und Wohnungswesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft ... 2. Bd., a.a.O., S. 544.

zung entweder generell oder speziell um Ausgleichsbeträge für unzureichend berücksichtigte Preissteigerungen zu erhöhen. Die Einrechnung solcher "pauschaler Sicherheitsbeträge", durch die offenbar die Entstehung von Haushaltsfehlbeträgen infolge einer Unterschätzung von Ausgaben vermieden werden soll, wird allerdings in der praktischen Finanzplanung nicht empfohlen.[1)]

Zur Vorausschätzung der laufenden Schulausgaben der Gemeinden wird am zweckmäßigsten so vorgegangen, daß unter Zugrundelegung der Erwartungen über die Entwicklung der Schülerzahlen an die Ausgaben je Schüler angeknüpft wird. Die Bedingungen für eine hinlängliche Konstanz der Höhe der Durchschnittsausgaben je Schüler wären gegeben, wenn sich die Bestandteile der laufenden Ausgaben annähernd proportional zu den Schülerzahlen ändern oder divergierende (unter- und überproportionale) Änderungen bei einzelnen Ausgabenbestandteilen sich insgesamt weitgehend ausgleichen. Der Einfluß von Preissteigerungen ist dabei und im weiteren nicht berücksichtigt. Die Annahme einer annähernden Proportionalität läßt sich dann wahrscheinlich für die Ausgaben für laufende Lehrmittelbeschaffungen treffen.[2)] Zu den laufenden Ausgaben, die überproportionale Steigerungen mit einer Zunahme der Schülerzahl aufweisen, zählen mutmaßlich die Ausgaben für die Gebäudeinstandhaltung bei einem hohen Auslastungsgrad der vorhandenen Schulgebäude. Bestandteile der laufenden Ausgaben, die bei Abstraktion von Preissteigerungen in bezug auf die Schülerzahlen als fix anzusehen sind, stellen dagegen die Ausgaben etwa für die Kredittilgung bzw. die Ansammlung von Rücklagen für die Gebäudeerneuerung dar. Die Verwendung eines für vergangene Perioden gültigen Wertes oder Ausgaben je Schüler

---

1) S. dazu Meichsner-Seeger-Steenbock, Kommunale Finanzplanung Tz. C 8.26.

2) In der Haushaltspraxis ist es üblich, für diese und andere "regelmäßig wiederkehrende" Ausgaben sog. Richtsätze zu ermitteln. S. Loschelder-Giere, a.a.O., S. 9o.

3) Um die aus Finanzierungsvorgängen resultierenden Ausgaben vorausschätzen zu können, sind im übrigen Überlegungen über die Höhe der zu finanzierenden Ausgaben und die Kreditkonditionen und -laufzeiten bzw. das Tempo der Rücklagenansammlung anzustellen.

verspricht daher nur dann verläßliche Vorausschätzungsergebnisse, wenn die Ausgabenwerte insbesondere bei erwarteten größeren Änderungen der Schülerzahl gegenüber den Referenzperioden entsprechenden Korrekturen unterworfen werden. Solche Korrekturen, die allerdings eine hinreichende Kenntnis der Abhängigkeiten der einzelnen Ausgabearten voraussetzen,[1] sind auch notwendig, wenn entweder in den Referenzperioden oder im Vorausschätzungszeitraum Ausgaben für größere Gebäudeinstandsetzungen zu berücksichtigen sind, die in der Haushaltspraxis zusammen mit den Ausgaben für die Gebäudeunterhaltung als "fortdauernde" Ausgaben behandelt werden.[2] Zur Erstellung wirklichkeitsbezogener Vorausschätzungen sind die genannten Ausgabearten, nachdem sie zunächst zu den Preisverhältnissen im Ausgangszeitpunkt ermittelt wurden, mit den voraussichtlichen Preissteigerungsraten fortzurechnen.[3]

---

1) Hierfür wird man sich auf Sachverständigenurteile der Schul- und Bauverwaltung stützen müssen.
2) Loschelder-Giere, a.a.O., S. 91
3) S. Meichsner-Seeger-Steenbock, kommunale Finanzplanung, Tz. D 0.23

4. Ausgaben für soziale Angelegenheiten und Gesundheitspflege

Obwohl diese Aufgabenbereiche eine sehr heterogene Zusammensetzung aufweisen, empfiehlt sich eine zusammengefaßte Behandlung, soweit sie jenen Teil der gemeindlichen Daseinsfürsorge ausmachen, der neben Transferzahlungen in Diensten und Sachleistungen an hilfs-, pflege- und unterstützungsbedürftige Personen besteht. Anknüpfungspunkte einer Vorausschätzung der hierauf entfallenden Ausgaben einer Gemeinde stellen die erwarteten Entwicklungen derjenigen Bevölkerungsteile dar, die die betreffenden Leistungen und Dienste bevorzugt in Anspruch nehmen. Im Bereich der Gesundheitspflege ist dies etwa der Kreis der Jugendlichen unter 6 Jahren und der über 45 jährigen Personen; im Bereich der Jugendhilfe ist der Kreis der begünstigten Personen eindeutig durch die Zahl der Personen unter 17 Jahren vorgezeichnet.[1] Auf dem Gebiet der Sozialhilfe ist der Kreis der empfangsberechtigten Personen für die einzelnen Leistungsarten - Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfen in besonderen Lebenslagen - durch die im Bundessozialhilfegesetz ergangenen Regelungen genau umgrenzt. Auch hier gibt die Besetzung einzelner Altersstufen entweder speziell oder generell (z.B. Jugend-, Ausbildungs- oder Altenhilfe) Maßstäbe für die Beanspruchung von Leistungen und Diensten ab.

Bei einer Heranziehung bestimmter Bevölkerungsteile, die für die Häufigkeit von Krankheits-, Pflege- und Unterstützungsfällen als maßgeblich erscheinen, sind in kleineren Gebietskörperschaften zunächst die spezifischen Schwierigkeiten kleinräumiger demographischer Vorausschätzungen zu beachten. Ins Gewicht fallenden Einflüssen durch Außenwanderungen dürfte allerdings nur ein Teil der hier interessierenden Bevölkerungsteile unterliegen. Soweit die Bevölkerungszuströme und -abströme ökonomisch motiviert sind,

---

1) K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität ..., S. 817 ff.

d.h. etwa durch interregionale Lohnunterschiede, verursacht werden, beeinflussen sie vorwiegend den Bevölkerungsteil der erwerbstätigen Personen. Die Entwicklung dieses Bevölkerungsteils ist maßgeblich für die Einsatzhäufigkeiten mancher Sozialhilfen (berufsbedingte Kranken- und Pflegefälle). Für den Bevölkerungsteil der älteren Personen, die die Leistungen und Dienste auf dem Gebiet des Gesundheits- und Sozialwesens in erster Linie in Anspruch nehmen, kann dagegen angenommen werden, daß sie einen geringeren Grad der örtlichen Mobilität aufweisen als die jüngeren erwerbstätigen Personen. Ein Schluß auf den Beeinflussungsgrad einzelner Bevölkerungsteile durch Außenwanderungen ist allerdings sehr problematisch, da es neben ökonomischen viele andere Motive für Bevölkerungsbewegungen zwischen den Gemeinden gibt wie regionale Präferenzen etc. Zudem sind gerade die im sozialen Aufgabenbereich auftretenden Bedürfnisse überaus vielschichtig, als daß die Besetzung gewisser Altersstufen als alleiniger Maßstab für sie herangezogen werden könnte.

Die Anforderungen an das Sozial- und Gesundheitswesen hängen vermutlich mit zahlreichen konstitutiven Elementen der Gemeindestruktur (Wirtschafts-, Gesellschafts- und Berufsstruktur) zusammen, deren Änderungen die Häufigkeiten der Krankheits-, Pflege- und Unterstützungsfälle (bezogen auf die Bevölkerung oder bestimmte Bevölkerungsgruppen) beeinflussen. Ein solcher struktureller Zusammenhang zeigt sich beispielsweise darin, daß der Gesundheitszustand der in der Landwirtschaft tätigen Personen im allgemeinen schlechter ist als derjenige gewerblicher Erwerbspersonen.[1] Er zeigt sich deutlich auch bei den Transferzahlungen der Gemeinden, die als einkommensabhängige Unterstützungszahlungen ex definitione den Charakter "partialer", d.h. einen bestimmten Bevölkerungsteil betreffender Zahlungen haben. Derartige Zusammenhänge der in den Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens geltend gemachten Bedürfnisse

---

1) "Die Ursache ist überwiegend die zu schwere körperliche Arbeit bei gleichzeitiger zunehmend städtischer Ernährungsweise." L. Deppe, a.a.O., S. 45.

mit der Gemeindestruktur sind geeignet, Änderungen der örtlichen Ausprägung der Bedürfnisse im Zeitablauf hervorzubringen. Vorausschätzungen aufgrund der statistisch ermittelten relativen Häufigkeiten, in denen sich die jeweilige örtliche Bedürfnisausprägung niederschlägt, sind daher umso verläßlicher, je mehr die Annahme berechtigt ist, daß Strukturänderungen im Vorausschätzungszeitraum ausbleiben.

Besondere Schwierigkeiten verursachen auch in den Aufgabenbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens überörtlich wirkende Einrichtungen und Anstalten, da sie die Einbeziehung der Entwicklung der für deren Benutzung relevanten Bevölkerungsteile in der näheren oder weiteren Umgebung einer Gemeinde in die Vorausschätzung erforderlich machen. Im Gesundheitswesen sind dies etwa Sonderkrankenhäuser und Kliniken mit speziellen Behandlungsprogrammen. Sie werden insbesondere von großen Gemeinden unterhalten, da die Mindestfrequenzen, die die Einrichtungen zu einem wirtschaftlichen Betrieb erfordern, sie nur für große Gemeinden vertretbar oder wegen der hohen Ausgaben, die sie verursachen, tragbar erscheinen lassen. Ein Gemeindekrankenhaus - für die Mindestversorgung (innere Medizin und Chirurgie) werden 15o Betten angenommen - erfordert bereits einen Einzugsbereich von 25.ooo Personen.[1] Auch für den wirtschaftlichen Betrieb von sozialen Einrichtungen mit speziellen Leistungsprogrammen sind teilweise große Einzugsbereiche notwendig. So benötigt etwa eine Tagesstätte für geistig behinderte Kinder einen Einzugsbereich von mehr als 5o.ooo Personen.[2] Die Schwierigkeiten, denen die Träger solcher überörtlich wirkender Einrichtungen bei Vorausschätzungen gegenüberstehen, sind dadurch begründet, daß sie von den Faktoren und Bedingungen, die die Bevölkerungsentwicklung in den angrenzenden Gemeinden künftig beeinflussen werden, im allgemeinen nur eine unzulängliche Kenntnis haben können. Dies ist auch

---

1) Fr. Wagener, a.a.O., S. 25o.
2) Ebenda, S. 251.

deshalb anzunehmen, weil jene Faktoren und Bedingungen von der künftigen, im voraus ungewissen Politik der angrenzenden Gemeinden mitbeeinflußt werden. Hinzu kommt, daß sich die Einzugsbereiche der Einrichtungen unter dem Einfluß der Aktivitäten, die die angrenzenden Gemeinden in den Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens entwikkeln, in unvorhersehbarer Weise verschieben können. Einer Gemeinde kann allerdings auch aufgrund ihrer Stellung im regionalen Verband die Trägerschaft für überörtlich wirkende soziale und Gesundheitseinrichtungen zufallen,[1] so daß sie zur Ausrichtung demographischer Vorausschätzungen auf das überörtliche Siedlungs- und Versorgungsgebiet gehalten ist. Im übrigen ergeben sich bei Vorausschätzungen unabhängig von örtlichen Gegebenheiten besondere Ungewißheiten hinsichtlich der Entwicklung etwa der Untersuchungs- und Behandlungsmethoden, der durchschnittlichen Verweildauer, der Krankenhausbedürftigkeit oder hinsichtlich des Strukturwandels der Krankheiten und Schäden.[2]

Bei den Ausgaben in den Aufgabenbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens erscheint eine Unterteilung angebracht in einmalige Ausgaben für größere Investitionen, laufende Ausgaben für den Betrieb unterhaltener Einrichtungen sowie für die Verwaltung der Aufgabenbereiche (Sozial- und Gesundheitsämter) und in Transferzahlungen im Rahmen der Sozialhilfe. Die Ausgaben der Gemeinden für Sozial- und Gesundheitsämter sollen allerdings nicht betrachtet werden, zumal die Gemeinden auch nur einen Teil dieser Ausgaben

---

1) Soweit derartige Einrichtungen nicht durch staatliche Zuschüsse oder spezielle Entgelte (mit-) finanziert werden, können sie aber in der Regel nur von großen Zentralgemeinden mit entsprechend tragfähigen Haushalten unterhalten werden.

2) "In all diesen Beziehungen sind die natürlichen Fehlergrenzen jeder Schätzung nur durch Einholung des Rates neutraler Sachverständiger verschiedenster beruflicher Herkunft einzuengen. Bauliche Vorsorge durch 'flexible' Raumgruppen ... kann das Risiko von Fehlschätzungen weiter herabmindern." P. van Aubal und G. Eberhard, Krankenhauswesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Bd., a.a.O., S. 478.

selbst tragen.[1]

Einmalige Ausgaben für größere Investitionen betreffen vor allem die Errichtung oder Erweiterung von Gebäuden zur Unterbringung oder Behandlung pflege- oder heilungsbedürftiger Personen. In die Planung von Krankenhausbauten etwa dürften einzubeziehen sein

(i) die Zahl der Krankheitsfälle im Ausgangszeitpunkt,
(ii) die künftig erwartete Zahl der Krankheitsfälle,
(iii) die Zahl der vorhandenen Krankenbetten,
(iv) die Bettenzahl je Zimmer,
(v) die Struktur und der Standard des medizinischen Leistungsangebotes.

Die obigen Ausführungen über die Bedeutung von Planrevisionen, des bautechnischen Fortschritts und der Baupreisentwicklung für die Realisation vorausgeschätzter Bauausgaben gelten grundsätzlich auch für Bauten in den Aufgabenbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens. Planrevisionen können bei derartigen Zweckbauten beispielsweise dadurch veranlaßt werden, daß deren ursprünglich geplante Größe und bauliche Gestaltung bis zur Bauausführung geänderten sozialpolitischen Vorstellungen oder technisch-medizinischen Fortschritten angepaßt werden müssen.[2] Für Gemeindeeinrichtungen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, speziell für Krankenhäuser und Kliniken ist hervorzuheben, daß es sich bei ihnen um besonders "kapitalintensive Unternehmen"[3] handelt. Ihre Inventarisierung erfordert zumeist hohe einmalige Ausgaben für Anlagen, die vermutlich auch weiterhin erheblichen - schwer zu prognostizierenden - Wandlungen unter dem Einfluß technisch-medizinischer Fortschritte unterworfen sein werden.

---

1) Die Gesundheitsämter erhalten, soweit sie nicht staatliche, sondern kommunale Behörden sind, Zuschüsse zu den Unterhaltungs- und Einrichtungskosten, die sich nach der Einwohnerzahl richten. Zur Unterhaltung der staatlichen Gesundheitsämter tragen die Stadt- und Landkreise "nach Bedürfnis und Leistungsfähigkeit" bei. S. J. Stralau, Gesundheitswesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Bd., a.a.O., S. 441.
2) Zur Planung von Krankenhausbauten s. H. Brandstätter, a.a.O., S. 546.
3) E. Barocka, a.a.O., S. 41.

Eine Vorausschätzung der laufenden Ausgaben für den Betrieb etwa eines Krankenhauses dürfte am besten so vorgenommen werden, daß die im Betrachtungszeitraum erwarteten Belegungsziffern mit dem - aus abgeschlossenen Perioden ermittelten und mit der voraussichtlichen Preissteigerungsrate inflationierten - Kostensatz je Krankheitsfall verknüpft werden.[1] Die Bestandteile der laufenden Ausgaben werden allerdings nur zu einem Teil in einem hinlänglich unveränderlichen Verhältnis zu den Belegungsziffern stehen, wie es für eine verläßliche Vorausschätzung wünschenswert wäre. Am ehesten wird man dies annehmen dürfen hinsichtlich der Ausgaben für bestimmte laufend benötigte Hilfsmittel.[2] Den größten Anteil an den laufenden Ausgaben für den Betrieb eines Krankenhauses haben aber zweifellos die Personalausgaben für die ärztliche Behandlung und Pflege der Patienten. Für diesen Ausgabenbestandteil darf angenommen werden, daß die Ausgaben je Krankheitsfall in einem bestimmten Bereich, der u.a. von der inneren Organisation und Größe eines Krankenhauses abhängig ist, mit einer Zunahme der Belegungsziffern bei Nichtberücksichtigung von Lohnerhöhungen abnehmen. In den Fällen, in denen die Gemeinden zwar Krankenhausträger sind, die Ärzte aber ein "Liquidationsrecht" für ihre Leistungen haben (Belegkrankenhäuser), reduziert sich der Personalausgabenbestandteil auf die Personalausgaben für die Unterbringung, Pflege und Verpflegung der Patienten. Bei nichtgemeindlicher Trägerschaft beschränken sich die laufenden Ausgaben auf Zuschüsse, die nach der Anzahl der Krankenbetten oder Patienten bemessen werden.[3]

---

1) Eine hinreichend detaillierte Kostenrechnung ist ohnehin unumgänglich, wenn die zu entrichtenden Pflegesätze an den "Selbstkosten" zu orientieren sind. S. P. van Aubel und G. Eberhard, a.a.O., S. 475.

2) Für Arzneien, Verbandmittel, ärztliche Instrumente, Bettwäsche etc. werden ebenfalls üblicherweise Richtsätze festgelegt. Loschelder-Giere, a.a.O., S. 91.

3) P. van Aubel und G. Eberhard, a.a.O., S. 476.

Von den Ausgaben der Gemeinden für soziale Angelegenheiten[1] fließt nach Maßgabe des Bundessozialhilfegesetzes ein Teil bestimmten empfangsberechtigten Personen als Transferzahlungen zu. Obwohl die Höhe der Transfers, die Tatbestände, an deren Eintreten sie anknüpfen ("Lebenslagen"), und damit der Empfängerkreis gesetzlich festgelegt sind, hängt die Entwicklung dieser Transferzahlungen ebenso wie diejenige der realen Sozialleistungen von den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen und Gegebenheiten ab.[2] Die gesetzliche Vereinheitlichung der Transferzahlungen unterbindet die Ausbildung örtlicher Unterschiede in der Höhe dieser Zahlungen. Andrenfalls müßten auch mögliche Reaktionen der Empfänger, die auf derartige Unterschiede erfolgen, berücksichtigt werden.

Eine für alle Gemeinden gleichermaßen bestehende Ungewißheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung ihrer Transferzahlungen im Rahmen der Sozialhilfe ergibt sich daraus, daß die Gesetzgebungshoheit für sie bei den staatlichen Oberverbänden liegt und somit die Möglichkeit künftiger Änderungen des Sozialhilfesystems zu berücksichtigen ist. Bestimmend z.B. für die individuelle Bemessung für Zahlungen im Rahmen der "Hilfe zum Lebensunterhalt" ist der Betrag, um den das Einkommen einer Person den geltenden "Regelsatz" unterschreitet. Die "Regelsätze" sind dabei nach der Art der zu befriedigenden Bedürfnisse, die sie umfassen, nach dem Aufbau, der auf die Größe und Altersstruktur der hilfsbedürftigen Familien bezug nimmt, nach dem Verhältnis, in dem sie zu dem im betreffenden Geltungsbereich erzielten durchschnittlichen Lohneinkommen stehen müssen, gesetzlich geregelt. Zuständig für die Festsetzung der "Regelsätze" sind die Landesbehörden. Obwohl die Festsetzung nicht willkürlich erfolgen kann - so sind gemäß

---

1) Örtliche Träger der Sozialhilfe sind gemäß § 96 BSHG die kreisfreien Städte und Landkreise.

2) An-haltspunkte für die künftige Sozialhilfe nach Einsatz häufigkeit und individuell zu gewährendem (einkommensabhängigen) Umfang lassen sich dabei auch aus den voraussichtlichen Änderungen in der Besetzung der unteren Einkommensstufen gewinnen.

§ 22 Abs. 3 BSHG u.a. die tatsächlichen Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen - stellt der "Regelsatz" für die Gemeinden stets eine Erwartungsgröße dar.

5. Ausgaben für öffentliche Einrichtungen

Die in diesem Aufgabenbereich der Gemeinden dargebotenen Leistungen und Nutzungen stellen einen wichtigen Bereich der örtlichen Daseinsfürsorge dar, so daß bei gegebenem Niveau der an die öffentlichen Einrichtungen gestellten Ansprüche[1] die vorausgeschätzte Bevölkerungsentwicklung einen Maßstab für die künftige Inanspruchnahme abgibt. An der erwarteten Bevölkerungsentwicklung läßt sich das Ausmaß der mit der Darbietung des Straßennetzes verbundenen Leistungen messen. Aus ihr lassen sich auch die künftigen Benutzerzahlen für Schwimmbäder und Park- und Erholungsanlagen ableiten. Ferner kann aufgrund der erwarteten Bevölkerungsentwicklung auf die Zahl der Wohneinheiten und -gebäude geschlossen werden, die künftig neu an die Einrichtungen der Kanalisation, der Abwasserreinigung und der Müllbeseitigung anzuschließen sind.[2]

Die dargebotenen Leistungen und Nutzungen öffentlicher Einrichtungen werden auch von den privaten Unternehmen beansprucht, so daß auch ein Maßstab für diese Inanspruchnahme zu wählen ist. Hierfür kommt die Produktion der Unternehmen in einer Gemeinde ("Inlandsprodukt") in Betracht. Es ist evident, daß mit einer Zunahme der privaten Produktion, zumal wenn sich mit ihr die Zahl der örtlich produzierenden Unternehmen vergrößert, die Beanspruchung des Straßennetzes, der Kanalisations- und Kläranlagen etc. zunimmt. Das "Inlandsprodukt" als Gegenstand von Vorausschätzungen in kleinen Gebietskörperschaften ist oben bereits behandelt worden. Bei einer Inbeziehungsetzung

---

1) Zur expliziten Berücksichtigung von Erhöhungen des Anspruchsniveaus kann eine Verbindung zur Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens in der betreffenden Gemeinde (einschl. benachbarter Einzugsgebiete) hergestellt werden.

2) Grundlegend für diese Zusammenhänge sind die Regelungen über die Benutzung der öffentlichen Einrichtungen bzw. den Anschluß an diese, die öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich erfolgen können. S. K. Hurst, Gemeindeeinrichtungen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 2. Bd., a.a.O., S. 838 ff.

mit den vom privaten Produktionsbereich aufgenommenen öffentlichen Vorleistungen und einer Verwendung des "Inlandsprodukts" einer Gemeinde als Bestimmungsfaktor ist allerdings zu bedenken, daß die örtlichen Leistungs- und Nutzungsabgaben nicht nur von der wirtschaftlichen Aktivität des eigenen Raumes abhängen, sondern die Nutzungen etwa von Straßen sich in nicht zurechenbarem Maße auf örtliche und außerörtliche Unternehmen verteilen.[1] Unter diesen Voraussetzungen stellt das "Inlandsprodukt" als Gesamtwert der Produktion einer räumlich abgegrenzten Wirtschaft einen unzulänglichen Indikator der Bedürfnisse an öffentlichen Vorleistungen dar, die für den Aufgabenbereich der Gemeinde, die den Wirtschaftsraum bedeckt, wirksam werden.

Im Hinblick auf Unterschiede der Wirtschaftsstruktur zwischen den Gemeinden kann davon ausgegangen werden, daß die einzelnen Unternehmen und Branchen in unterschiedlichem Ausmaß öffentliche Vorleistungen zu ihrer Produktion verwenden.[2] Zur Quantifizierung müßten die relativen Anteile der öffentlichen Leistungen und Nutzungen an den Produktionswerten der Unternehmen und Branchen (Inputkoeffizienten) ermittelt werden, was bekanntlich exakt nur in den Fällen durchführbar ist, in denen die Leistungen und Nutzungen gegen spezifische Gegenleistungen abgegeben werden. Bei der Verwendung einer einmal ermittelten "Inputstruktur" zu Vorausschätzungen ist zu berücksichtigen, daß diese sich im Zeitablauf unter dem Einfluß technologischer Neuerungen ändern kann. Grundlegende Änderungen gehen natürlich mit Änderungen der örtlichen Wirtschaftsstruktur selbst, insbesondere mit der zunehmenden Industrialisierung einer Gemeinde, einher. In diesem Fall steigt der Produktionsanteil der besonders "vorleistungs-

---

1) Vgl. dazu K. Littmann, Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, a.a.O., S. 87; dort wird das Problem der "Radizierbarkeit" der Nutzenstiftung durch öffentliche Leistungsabgaben ausführlich diskutiert.

2) S. dazu die Hinweise ebenda, S. 66.

intensiven" Industrie gegenüber den Produktionsanteilen der weniger "vorleistungsintensiven" Bereiche (Landwirtschaft, Kleingewerbe etc). In diesem Zusammenhang ist auch darauf aufmerksam zu machen, daß die Beziehung zwischen "Inlandsprodukt" und benötigten öffentlichen Vorleistungen keineswegs ein einseitig gerichtetes Abhängigkeitsverhältnis ausdrückt. Denn die Bereitstellung eines leistungsfähigen Straßennetzes, ausreichender Kanalisations- und Kläranlagen etc. muß andrerseits in der Regel als Bedingung für die Ingangsetzung einer Industrialisierung aufgefaßt werden.

Eine Gemeinde kann aufgrund entweder ihrer Größe oder ihrer Struktur (Zentralität) Träger überörtlich wirkender Einrichtungen sein oder bevorzugt öffentliche Leistungen an die Mitglieder und Unternehmen benachbarter Gemeinden abgeben. Eine solche Konstellation der zwischengemeindlichen öffentlichen Leistungs- und Nutzungsbeziehungen zwingt die großen Gemeinden und Orte höherer Zentralität, Vorausschätzungen für die benachbarte Gemeinden umfassende Versorgungsbereiche[1)] anzustellen. Wie schon festgestellt, ist hierbei mit größeren Ungewißheiten zu rechnen als bei der Vorausschätzung der für die Leistungs- und Nutzungsabgaben relevanten Größen und Verhältnisse in bezug auf das eigene Gebiet. Die Eigenschaft der fehlenden Teilbarkeit und die deswegen erforderlichen Mindestgrößen und -auslastungen sind allerdings nur bei wenigen öffentlichen Einrichtungen vorhanden. So werden etwa die Beleuchtung und Reinigung des Gemeindegebietes, die Müllbeseitigung, die Abwässerbeseitigung oder die Organisation des Feuerlöschwesens auch von kleinen Gemeinden oder Gemeinden im Einzugsbereich von Orten mit höherer Zentralität in eigener Regie vorgenommen. Öffentliche Einrichtungen, die wegen ihrer Unteilbarkeit bestimmte Mindestgrößen und -auslastungen erfordern, sind dagegen etwa Hallenschwimmbäder, die zu ihrer wirtschaftlichen Tragbarkeit einen Einzugsbereich

---

1) Bei bestimmten öffentlichen Einrichtungen können die Versorgungsbereiche dadurch begrenzt werden, daß öffentlich-rechtliche Benutzungsansprüche nur bestimmten Gemeinden zugestanden werden. S. K. Hurst, a.a.O., S. 846.

von 3o.ooo Personen benötigen,[1] oder bestimmte öffentliche Märkte, die nur in großen Städten oder zentralen Orten mit einem aufnahmefähigen Hinterland unterhalten werden können. Hierzu gehören vor allem auch die Sparkassen, deren Hauptstellen gewisse Mindestgrößen und -auslastungen erfordern - im Gegensatz zu bloßen Zweig- und Annahmestellen - und deren Geschäftsbereich im übrigen auf das Gebiet des jeweiligen Gewährsträgers beschränkt ist.[2] Vorausschätzungen der Entwicklung des Geschäftsumfanges einer Sparkasse beinhalten natürlich sehr spezielle Fragestellungen, liegen hier aber auch außerhalb des Interesses, da in den Gemeindehaushalten im wesentlichen nur Ausgaben aus der Gewährsleistungspflicht der Gemeinden erscheinen.

Die von den Einwohnern einer Gemeinde und den im Gemeindegebiet produzierenden Unternehmen geltend gemachten Bedürfnisse an den Leistungen und Nutzungen öffentlicher Einrichtungen haben z.T. eine "räumliche" Komponente, d.h. sie hängen auch von der Zuordnung der den verschiedenen "Lebensbedürfnissen" dienenden Teilgebiete (Wohn-, Produktionsgebiete, Geschäftszentren etc.) innerhalb des gesamten Gemeindegebietes ab. Das trifft auf die mit der Bereitstellung des Straßennetzes verbundenen Leistungen (Straßenreinigung und -beleuchtung) zu, da die innere Zuordnung der verschiedenartigen Gebietsteile die Gesamtlänge und Anordnung der Gemeindestraßen und deren Beanspruchung durch den Binnenverkehr bestimmt. Hierauf ist in einem anderen Zusammenhang zurückzukommen.

Auch für alle Bedürfnisse, die auf die Nutzung leitungs- und netzgebundener öffentlicher Einrichtungen gerichtet sind, ist die genannte "räumliche" Komponente relevant. In dem hier behandelten Aufgabenbereich der Gemeinden sind

---

1) Fr. Wagener, a.a.O., S. 25o.

2) "Die örtliche Bindung der Geschäftspolitik ist das beherrschende Prinzip schlechthin. Sie ergibt sich aus der kommunalen Zugehörigkeit, die die räumliche Begrenzung auf den Bezirk des Gewährsverbandes einschließt." J. Hoffmann, Kommunales Sparkassenwesen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 3, kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 757.

dies die Kanalisations- und Kläreinrichtungen. Zur Planung dieser Einrichtungen (Leitungslängen, Rohrquerschnitte, Zahl der Anschlüsse) ist es offenbar notwendig, die künftige Zunahme der Produktion und der neuanzuschließenden Betriebe und Wohnungen im Gemeindegebiet zu lokalisieren. Diese Lokalisierung wirft eine sehr komplexe Problematik auf, da es dabei um die Vorausschätzung der Flächennutzungen, deren Verschiebungen, Änderungen und Neuerungen im Zeitablauf, geht. Die Komplexität beruht darauf, daß die Entwicklung der Produktion und Bevölkerung mit den Änderungen der Flächennutzungen auf vielfältige Weise verquickt ist und die vorhandenen Nutzungen und Nutzungsmöglichkeiten des Gemeindegebietes auf die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung unterstützend oder begrenzend einwirken können. Diese "Zusammenhangsprobleme" sind allerdings methodisch und prognostisch weitgehend ungelöst.[1)] Die Industrialisierung und zunehmende Besiedlung eines Gebietes lösen die Vorgänge aus, die das Bedürfnis an den Nutzungen leitungs- und netzgebundener Einrichtungen am nachhaltigsten beeinflussen, insbesondere wenn sich mit ihnen die Erschließung in sich geschlossener Produktions- und Wohngebiete innerhalb einer Gemeinde verbindet . - Bei der Beurteilung der Entwicklung der Flächennutzungen ist in diesem Zusammenhang indessen zu berücksichtigen, daß eine Gemeinde diese Entwicklung aufgrund ihrer ortsplanerischen und baurechtlichen Befugnisse weitgehend festlegen kann. Instrument hierzu ist der Flächennutzungsplan, d.h. der nach dem Bundesbaugesetz vorgesehene Bauleitplan, in dem eine Gemeinde die von ihr beabsichtigten Arten der Bodennutzungen für das gesamte Gemeindegebiet darstellt.

Wegen der großen Vielfalt der den öffentlichen Einrichtungen zuzurechnenden Gemeindeanlagen und -aktivitäten würde es sehr weit führen, wollte man die Einzelheiten der Planung und Ausgabenfixierung für sämtliche öffentliche Einrichtungen darlegen. Eine umfassende und instruktive Darstellung dieser Einzelheiten geben etwa R. COUGHLIN und

---

1) S. N.J. Lenort, a.a.O., S. 168.

W. ISARD.[1] Danach sind zunächst die Ausnutzungsgrade der vorhandenen Einrichtungen festzustellen und diesen dann die bei den bestehenden Erwartungen über die künftige demographische und ökonomische Entwicklung für erforderlich gehaltenen Kapazitäten gegenüberzustellen. Aufgrund dieser Gegenüberstellung können die künftig neuzuschaffenden Kapazitäten für die einzelnen Einrichtungen ermittelt werden.[2] Es mag sich dabei um die Flächen von Märkten, Parks und anderen öffentlichen Zwecken gewidmeten Grundstücken, die Größe von Schwimmbädern und anderen Zweckbauten oder die Leistungsfähigkeit bestimmter beweglicher Anlagen wie etwa Spezialfahrzeugen der Feuerbekämpfung handeln. Die Vorausschätzung der Ausgaben, die für die geplante Schaffung oder Erweiterung derartiger Einrichtungen zu leisten sind, bereitet besondere Schwierigkeiten bei komplizierten Zweckbauten[3] und speziellen, in hohem Maße technischen Änderungen unterworfenen Anlagen.

Die dem Bereich der Wirtschaftsförderung zuzuordnenden Maßnahmen und Ausgaben der Gemeinden sind überaus vielgestaltig. Hierzu gehören zunächst Maßnahmen und Ausgaben zur Verbesserung der örtlichen Produktionsbedingungen. Je nach der ökonomischen Struktur einer Gemeinde richten sie sich auf die Förderung der Land- und Forstwirtschaft, der Energie- und Wasserversorgung, von Verkehrsunternehmen und auf die sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr.[4]

---

1) Municipal Costs and Revenues resulting from Community Growth. Wellesley: Chandler-Davis Publ. Comp. 1957, S. 47-50.

2) "For each physical facility, estimate spatialpattern of capacities required for projected growth by key years. Contrast with existent patterns of unused capacities. Determine ... new capacities needed." B. Coughlin und W. Isard, ebenda.

3) Die Schwierigkeiten liegen aber vornehmlich bei der planerischen Vorbereitung, auf die sich eine Ausgabenvorausschätzung stützt: "Die Planung und Erbauung einer Schwimmhalle oder eines Schwimmbades muß stets eine Gemeinschaftsarbeit sein von Hochbauer, Tiefbauer, Bauingenieur, Wasserwirtschaftler, Fachingenieur für Wasserreinigungs- (Umwälz)-verfahren und bei Freibädern des Fachgärtners." H. Brandstätter, a.a.O., S. 548.

4) Die Mittel werden z.T. als Darlehen, Zuschüsse und Mitgliederbeiträge an bestimmte Organisationen, Verbände und Vereine verausgabt.

Die besondere Problematik der wirtschaftsfördernden Maßnahmen und Ausgaben im Rahmen längerfristiger Vorausschätzungen hat man darin zu erblicken, daß sie von der Produktionsentwicklung des betreffenden Wirtschaftsgebietes bestimmt werden, ihrerseits aber diese nicht unerheblich beeinflussen können.

Diese Problematik tritt noch deutlicher bei den spezifisch produktionsattrahierenden Maßnahmen und Ausgaben hervor. Darunter fallen etwa die Abgabe verbilligter Betriebsgrundstücke, die Einräumung von Vorzugstarifen im Rahmen der Energie- und Wasserversorgung und die Kredit- und Zuschußgewährung durch die Gemeinden an Unternehmen, die sich in ihrem Bereich ansiedeln. Hier sind lediglich die Formen der direkten Subventionierung, nämlich die Gewährung von niedrig- oder unverzinslichen Krediten und Zuschüssen, zu betrachten; denn die Abgabe verbilligter Betriebsgrundstücke schlägt sich auf der Einnahmenseite der Gemeindehaushalte nieder, und die Einräumung von Vorzugstarifen äußert sich in Erlösminderungen der betreffenden öffentlichen Wirtschaftsunternehmen.[1] Ob und in welcher Höhe die für die Kredit- oder Zuschußgewährung veranschlagten Mittel künftig verausgabt werden, hängt entscheidend von der Erreichung des mit diesen Formen der Subventionierung angestrebten Zieles ab. Es wird erreicht, wenn der durch die angebotene Kredit- oder Zuschußgewährung entstehende Vorteil die angestrebten Standortverlagerungen in die betreffende Gemeinde herbeiführt. Es wird dagegen verfehlt, und die für die Subventionierung veranschlagten Mittel werden künftig nicht oder nur in Teilbeträgen verausgabt, wenn im unternehmerischen Kalkül gewisse Standortnachteile der betreffenden Gemeinde den Vorteil der Subventionierung überkompensiert. Es ist unmittelbar einleuchtend, daß eine Vorausschätzung derartiger unternehmerischer Reaktionen unüberwindbare Schwierigkeiten bereitet.

---

1) Die Subventionierung wird ausgabenwirksam in Höhe vorzunehmender Verlustabdeckungen. Wenn sich das Ergebnis der unternehmerischen Betätigung auf der Einnahmenseite niederschlägt (Gewinnablieferung), äußert sich die Subventionierung entsprechend als Mindereinnahme. Zu dieser Form der Subventionierung durch die Gemeinden s. J. Räber, Subventionen als volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Erscheinung, Winterthur 1965, S. 2o ff.

6. Ausgaben für das Bau- und Wohnungswesen

Diese Ausgabenposition umfaßt im wesentlichen die Ausgaben der Gemeinden für den Wohnungs- und Straßenbau und die Bauverwaltung.

Die Ausgaben für die erstgenannte Unterposition bestehen insbesondere aus den Ausgaben für eigene Wohnbauten und den zinsbegünstigten Krediten, Annuitätszuschüssen und Zuschüssen zur Verbilligung von Kapitalmarktkrediten an andere Investoren.[1] Die Entwicklung dieser Ausgaben dürfte maßgeblich bestimmt werden von dem Ausgangsbestand an Wohnungen in einer Gemeinde, den privaten Wohnungsbauinvestitionen (bei gegebenem Mitteleinsatz in der Wohnungsbauförderung und gegebenen Förderungsarten) und der Bevölkerungszunahme im betrachteten Zeitraum, darüberhinaus möglicherweise von zunehmenden Wohnraumansprüchen sowie von Bodenpreis- und Baukostensteigerungen. Wenn eine Gemeinde die Ausgaben für das Wohnungswesen an der voraussichtlichen Konstellation auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ausrichtet, kann sie einem sich abzeichnenden Nachfrageüberhang durch eine verstärkte Förderung des privaten Wohnungsbaus begegnen und/oder die Marktlücke durch eigene Wohnbauten schließen. Von dieser Entscheidung wird bei gegebenem künftigen Wohnraumdefizit maßgeblich die Höhe der künftig zu leistenden Ausgaben bestimmt. Im Rahmen der Wohnungsbauförderung hängt die Ausgabenhöhe ferner von den gewählten Förderungsarten ab. Bei gegebenem zu förderndem Wohnungsbauvolumen haben Zuschüsse zur Verbilligung von Kapitalmarktkrediten bei geringerem Mitteleinsatz eine höhere Effizienz als Kreditgewährungen.[2] Die Gemeinden, die neben den Ländern in erster Linie für die Bewilligung und Vergabe der im Rahmen

---

1) Im Vergleich zwischen den Gebietskörperschaften fallen die eigenen Bauaufwendungen der Gebietskörperschaften für Wohnbauten und Instandsetzung von Wohngebäuden fast ausschließlich bei den Gemeinden an. Den größten Anteil an den (unmittelbaren) Ausgaben der Gemeinden für den Wohnungsbau haben die Kreditgewährungen an Dritte. S. Finanzbericht 1973, a.a.O., S. 216 ff.

2) S. Finanzbericht 1973, a.a.O., S. 216.

der Wohnungsbauförderung eingesetzten Mittel zuständig sind, haben allerdings für den weitaus größten Teil dieser Mittel keine Möglichkeit einer autonomen Gestaltung und fördern den privaten Wohnungsbau im allgemeinen auch nur in geringem Umfang aus den eigenen Haushalten.[1]

Die Ausgaben für die Bauverwaltung dürften vor allem von der Entwicklung der örtlichen Bautätigkeit abhängig sein. Wie sich eine Nachfrageerhöhung nach den Verwaltungstätigkeiten wie Baugenehmigungen, Bauabnahmen etc. auf die Ausgaben für die Bauverwaltung auswirkt, hängt vom Auslastungsgrad der Bauverwaltung ab.[2] Im übrigen ergibt sich gegenüber den Ausgaben für die Verwaltung anderer Ausgabenbereiche nichts wesentlich neues.

Die Annahme einer Beziehung zur Bevölkerungsentwicklung liegt für den Straßenbau nahe, da die Bevölkerung neben der Pkw-Dichte (Pkw je 1.ooo Einwohner) in die Vorausschätzung des Pkw-Bestandes eingeht,[3] von dessen zu erwartender Entwicklung die Straßenbauinvestitionen als abhängig gesehen werden können. Für aktuelle Vorausschätzungen des Kraftfahrzeugbestandes[4] wird davon ausgegangen, daß sich in der Entwicklung der Pkw-Dichte wichtige Nachfragefaktoren äußern (Einkommensentwicklung, Präferenzstruktur etc.) und sich diese mit abnehmenden Zunahmeraten einem gewissen Sättigungsniveau nähert. Die Unterstellung einer Abhängigkeit zwischen den Investitionen im Straßenbau und der Entwicklung des Pkw-Bestandes erscheint jedoch vor allem für großräumige Vorausschätzungen, im lokalen Bereich allenfalls bei der Betrachtung gewisser innergebietlicher Verkehrsprobleme, zweckmäßig. Bei kleinräumigen Vorausschätzungen ergibt sich vielfach die Lage, daß das Verkehrsauf-

---

1) Im Land NRW bewilligen die Landkreise und kreisfreien Städte die Aufwendungsdarlehen innerhalb von Rahmenkontingenten, die ihnen vom Land zugeteilt werden.

2) "Das Baugenehmigungsverfahren mit den verschiedenen technisch komplizierten Abnahmen und dem nach Möglichkeit anzustellenden Statiker setzt eine Arbeitsgruppe von mindestens fünf bis acht Bediensteten voraus. Ein solches Bauaufsichtsamt lohnt sich erst ab etwa 3o.ooo bis 4o.ooo Einwohnern." Fr. Wagener, a.a.O., S. 25o.

3) S. Kl. Löbbe und A. Roth, a.a.O., S. 1o8.

4) Ebenda.

kommen des Straßennetzes eines Gebietes überwiegend exogen bestimmt wird. So sind für die Investitionen in die sog. Ortsdurchfahrten vorwiegend die Verkehrsverhältnisse im größeren umliegenden Raum maßgebend. Zwar läßt sich als Maßstab die an Ort und Stelle gemessene Verkehrsdichte heranziehen. Eine fundierte Vorausschätzung des Verkehrsaufkommens auf Durchgangsstraßen setzt dagegen eine eingehende Analyse der Entwicklung des Kraftfahrzeugbestandes und der Ausgangs- und Zielpunkte der Verkehrsströme im überörtlichen Bereich unter Berücksichtigung der eigenen verkehrsgeographischen Lage voraus.

Eine Abhängigkeit vom Kraftfahrzeugbestand in einer Gemeinde und zudem von der Flächenaufteilung innerhalb der Gemeinde ist schon eher für Investitionen in das innergemeindliche Straßennetz anzunehmen. Die voraussichtlichen Änderungen des örtlichen Kraftfahrzeugbestandes lassen sich dabei vor allem aus den Ergebnissen demographischer Vorausschätzungen erschließen, wobei weiterhin die örtlichen Faktoren der Pkw-Dichte zu berücksichtigen sind. Das interessantere Phänomen für eine Vorausschätzung des innergemeindlichen Verkehrsaufkommens sind aber die zukünftigen Änderungen der Flächenaufteilung, da von ihr die Ausgangs- und Zielpunkte des Binnenverkehrs bestimmt werden. Zusätzliche Verkehrsströme entstehen im Zuge der Industrialisierung und zunehmenden Besiedlung des Gebietes einer Gemeinde, wobei die Konstellation der entstehenden Verkehrsbeziehungen von der räumlichen Zuordnung der Gebietsteile abhängig ist. Die Vorausschätzung bzw. Planung der Flächennutzung und der durch sie bestimmten Verkehrsbeziehungen werfen indessen Sonderprobleme auf, die durch die Struktur der Gemeinden bedingt sind. Die schwierigsten Vorausschätzungs- und Planungsprobleme entstehen offenbar in den schon dicht besiedelten und industrialisierten Gemeinden, insbesondere in den Geschäftszentren (Innenstädten)[1], da sie den inten-

1) Geschäftszentren ("central business districts") stellen im übrigen ein Spezialgebiet der Entwicklungsplanung dar, über das es zahlreiche, vor allem amerikanische Studien gibt. S. N.J. Lenort, a.a.O., S. 169.

sivsten Binnenverkehr aufweisen. Die nachhaltigste Intensivierung des Binnenverkehrs ist dabei mit der Großstadtentwicklung verbunden, wodurch "höherwertige" Verkehrsanlagen sowohl im individuellen Verkehr (z.B. kreuzungsfreie Straßen) als auch im öffentlichen Nahverkehr (z.B. Untergrundbahnen) notwendig werden. Den Gegensatz hierzu stellen, was die Vorausschätzung bzw. Planung der Flächennutzung und Verkehrsbeziehungen angeht, aufgrund ihrer Bebauungsstruktur und Produktionsgrundlage die Landgemeinden dar. In diesen sind die Vorgänge, die das örtliche Verkehrs aufkommen und die Anordnung der Verkehrsströme bestimmen, etwa Neuordnungen der landwirtschaftlichen Nutzflächen (Arrondierungen) oder Betriebsverlagerungen.

Die künftig notwendigen Investitionen einer Gemeinde für den Ausbau ihres Straßennetzes hängen - abgesehen von deren Realisierbarkeit bei den im Durchführungszeitpunkt geltenden Löhnen und Preisen im Tiefbau - von dem im Vorausschätzungszeitraum zu erwartenden Verkehrsaufkommen einerseits und der Verkehrsbelastung und dem Fassungsvermögen des im Ausgangszeitpunkt vorhandenen Straßennetzes andrerseits ab. Nach Auffassung von W. BEHMENBURG[1] sind in die Planungen für innerstädtische Straßenbauten die nachstehenden Tatbestände einzubeziehen:

(i) Benutzungsdichte,
(ii) Länge und Breite der Straßen,
(iii) ein- und ausmündende Querstraßen und
(iv) Zustand der vorhandenen Straßendecken.

Das wichtigste veränderliche Plandatum ist die Benutzungsdichte oder das Verkehrsaufkommen auf einem Straßenabschnitt. Bei einer erwarteten Zunahme des Verkehrsaufkommens muß der Grad des Ausbaus einer Straße gesteigert werden, wenn ein unveränderter Standard der Leistungen im Bereich des Straßenwesens erreicht werden soll.[2] Vom

---

1) F.W. Behmenburg, a.a.O., S. 59.
2) "... constant standards of highway services would permit vehicles to move at the same rate of speed with no greater exposure to accident, regardless of increases in the number of vehicles travelling between similar points at the same time." D. Netzer, Financial Needs and Resources over the Next Decade: State and Local Governments, in: Public Finances. Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961, S. 4o.

Grad des Ausbaus werden die Einzelheiten der technischen Gestaltung (Straßenführung, Fahrbahnbreite, Beschaffenheit der Straßenfundamente und -decken etc.) und damit unter Berücksichtigung der erwartenden Preise für die benötigten Bauleistungen die je Straßenkilometer anzusetzenden Investitionsausgaben bestimmt. Bei fehlenden Anhaltspunkten für die Vorausschätzung der Preisentwicklung aus örtlicher Sicht ist es zweckmäßig, auf gebotene "Orientierungsdaten" über die künftige Lohn- und Preisentwicklung im Tiefbau zurückzugreifen.

Die besseren Voraussetzungen für eine sachgerechte Planung und Veranschlagung der Ausgaben dürften sich auch im Straßenbau in den großen Gemeinden mit ihren fachlich spezialisierten Verwaltungen finden. Die Unterlegenheit der kleinen Gemeinden in dieser Hinsicht wird allerdings bis zu einem gewissen Grad dadurch gemildert, daß kleine Gemeinden der Zuständigkeiten für die Planung (und Finanzierung) enthoben sind und über- und untergeordnete Gebietskörperschaften vielfach bei der Planung von Straßen zusammenwirken. So sind die Gemeinden nur dann Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten, soweit sie bei der der Volkszählung am 13.9.1950 mehr als 50.000 Einwohner hatten.[1] Soweit sich Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen in die Planungszuständigkeiten teilen, schließt dies auch die Beteiligung untergeordneter Gebietskörperschaften bei der Straßenbauplanung höherer Ebenen ein. Die Koordination der Planungen erfolgt derzeit im sog. Planfeststellungsverfahren[2], in dem allen Ebenen die Gelegenheit zu Stellungnahmen zu den Plänen der jeweils zuständigen Straßenbaubehörde gegeben wird. Zu längerfristigen Vorausschätzungen der Ausgaben oder anteiligen Ausgaben einer Gemeinde für mehrere Ebenen berührende Straßenbauvorhaben bedarf es entsprechender planungsorganisatorischer Regelungen.

---

1) § 44 Abs. 1 Straßengesetz des Landes NRW vom 28.11.1961.
2) § 50 Abs. 1 Straßengesetz des Landes NRW vom 28.11.1961.

Durch sie müssen eine rechtzeitige vorherige Konkretisierung und Bekanntgabe der Planungen durch die mitwirkenden Ebenen sowie deren längerfristige Festlegung auf bestimmte Planungsabsichten sichergestellt werden.

D. Der Spielraum ausgaben- und einnahmenpolitischer Reaktionen untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) auf Fehlschätzungen

I. Risiken finanzwirtschaftlicher Fehlschätzungen

In diesem Beitrag wird nicht - wie schon anfangs erwähnt- beabsichtigt, die derzeit der mehrjährigen Finanzplanung zugeordneten finanzpolitischen Aufgaben und die mit ihr im Hinblick auf die Finanzwirtschaft der Gemeinden verbundenen Probleme darzustellen. Das Interesse soll lediglich den Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinden auf Fehlschätzungen gelten. Dazu sollen im folgenden Situationen unterstellt werden, in denen sich - bedingt durch die Unterschätzung der Ausgaben und/oder die Überschätzung der Einnahmen - "Fehlbeträge" in Gemeindehaushalten einstellen. Mögliche Reaktionen sind dementsprechend entweder alternativ oder kumulativ Ausgabenkürzungen und Einnahmenerhöhungen. Hierbei soll davon ausgegangen werden, daß das Risiko der Vorausschätzungen, in der bezeichneten Weise fehlzugehen,[1] für eine Gebietskörperschaft umso schwerer wiegt, je geringer ihr Reaktionsspielraum ist. Gegenstand der nachstehenden Erörterungen sollen die institutionellen und faktischen Grenzen des ausgaben- und einnahmenpolitischen Reaktionsspielraums sein, den die Gemeinden unter den Bedingungen der derzeitigen Finanzverfassung und in Abhängigkeit von ihrer Größe und Struktur haben.

Der Betrag, der durch Ausgabenkürzung und/oder Einnahmenerhöhung auszugleichen ist, soll dem Haushalts"fehlbetrag" gleichgesetzt werden, der sich aufgrund früherer Fehlschätzungen abzuzeichnen droht. Der Ausgleich von Haus-

---

1) Der Einfachheit halber sei im folgenden davon ausgegangen, daß die vorausgeschätzten Größen "geldlich" realisiert werden sollen. "Das würde bei den Einnahmen voraussetzen, daß die geschätzten Größen wirklich realisiert werden und daß bei den Ausgaben nicht die reale, sondern nur die geldliche Leistung relevant ist."
P. Senf, Budgetüberschüsse und Budgetdefizite, in: Probleme des öffentlichen Budgets, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 47 (1967), S. 33.

halts"fehlbeträgen" und die Korrektur von Entwicklungen, die zu ihnen hinführen, gehören ausdrücklich zu den finanzpolitischen Aufgaben einer mehrjährigen Finanzplanung, soweit diese "in erster Linie ein Instrument ... zur Sicherung eines längerfristigen Haushaltsgleichgewichts"[1] darstellt. In diesem Zusammenhang interessieren allerdings nicht die spezifischen Fragen, die das Problem des Ausgleichs und seiner möglichen Ausnahmen (Bildung von Fehlbeträgen oder Überschüssen je nach den konjunkturellen Erfordernissen) angehen, ganz abgesehen davon, daß die Defizit- und Überschußbildung im Dienste der Konjunkturpolitik kein finanzpolitisches Anliegen einzelner Gemeinden sein kann.[2] Insbesondere braucht hier nicht die Aufmerksamkeit auf die ökonomischen Wirkungen eines nach bestimmten Deckungsregeln ausgewiesenen Saldos gerichtet werden. Die hier interessierende Frage gilt lediglich den Risiken von Fehlschätzungen und deren Wertung aufgrund der Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinden. Die Unterstellung von Fehlbeträgen soll in diesem Zusammenhang besagen, daß für einen Teil der voraussichtlichen Ausgaben keine "Deckungsmöglichkeiten" vorhanden sein werden. Die in die Betrachtung einbezogenen Einnahmen umfassen dabei neben den "regulären" Deckungsmitteln (Steuern, Leistungsentgelte, Finanzzuweisungen) auch die Erlöse aus Kreditaufnahmen (außer Kassenkrediten) und Entnahmen aus Rücklagen,[3] die Ausgaben auch die Aufwendungen für die Schuldentilgung und Zuführungen zu den Rücklagen. Diese Betrachtungsweise entspricht den im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung

---

1) K.M. Hettlage, a.a.O., S. 238.

2) Das folgt unmittelbar aus der "relativen Wirkungslosigkeit isolierten Verhaltens" einer Gemeinde. Zur Problematik der konjunkturpolitischen Relevanz des Verhaltens von Gliedstaaten und Gemeinden in föderativ organisierten Staaten s. H. Haller, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv N.F. Bd. 27 (1968), S. 25o ff.

3) Nach der für die Finanzplanung der Gemeinden vorgenommenen Definition der Deckungsmöglichkeiten gehören hierzu die Steuern, Leistungsentgelte, Einnahmen aus Krediten und die - nicht näher bezeichneten - sonstigen Einnahmen. S. Depiereux, a.a.O., S. 153.

entwickelten Vorstellungen von einem Ausgleich,[1] während die Ausgleichs- und Fehlbetragsbestimmung im Rahmen der einjährigen Haushaltsplanung bekanntlich nach grundsätzlich anderen Kriterien erfolgt. Daß umgekehrt die für die einjährige Haushaltsplanung entwickelten und kodifizierten Prinzipien des Haushaltsausgleichs, insbesondere die im neuen Haushaltsrecht aufgegebene Haushaltseinteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushaltsteil, für längerfristige Vorausschätzungen unzweckmäßig sind, ist wohl nicht kontrovers.[2]

Wenn nachfolgend die Korrekturmöglichkeiten fehlgeschätzter finanzwirtschaftlicher Entwicklungen durch bestimmte einnahmen- und ausgabenpolitische Maßnahmen dargestellt werden, sollen die Entstehungsursachen von Haushaltsfehlbeträgen, d.h. ob für diese eine Unterschätzung der Ausgaben,eine Überschätzung der Einnahmen oder beide Ursachen zusammen verantwortlich waren, dahingestellt bleiben. Auch soll die Frage, welcher Maßnahme bei gegebenen Entstehungsursachen der Haushaltsfehlbeträge Priorität zuzumessen ist, nicht zur Debatte gestellt werden.[3] Unter den gegebenen Bedingungen der Gemeindefinanzverfassung in der Bundesrepublik kommen in Situationen, in denen sich unzureichende Deckungsmöglichkeiten für die künftigen Ausgaben abzeichnen vor allem Ausgabenkürzungen in Betracht. Wenn daher zunächst der Reaktionsspielraum einer Gemeinde auf der Ausgabenseite untersucht wird, werden weniger institutionelle

---

1) "Der Finanzplan muß ..., wenn er die ihm zugedachte Ordnungsfunktion erfüllen soll, für die Planungsperiode (nicht unbedingt für die einzelnen Jahre) ausgeglichen sein. Hierbei gelten die Erlöse aus Schuldaufnahmen mit Ausnahme der Betriebsmittelkredite als Einnahmen und die Schuldentilgung als Ausgabe." H. Fischer-Menshausen Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltsrecht, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 52 (1969), S. 61.

2) "Für die gemeindliche Planung, insbesondere die Mehrjahresplanung, und für die Vergleichbarkeit der Haushalte ist die Zweiteilung eher verwirrend als nützlich." Loschelder-Giere, a.a.O., S. 24.

3) Die Relevanz der Frage nach den Vorgängen der finanzpolitischen Willensbildung und Entscheidung für bestimmte Maßnahmen hängt u.a. von dem Grad der Verbindlichkeit der Vorausschätzungen (und Planung) ab. Die Frage ist unerheblich, wenn lediglich "Alternativrechnungen" angestellt werden.

als faktische, vor allem durch unerwünschte Wirkungen von Ausgabenkürzungen bedingte Grenzen für Reaktionen anzutreffen sein. Ob unter den derzeitigen Verhältnissen in der Bundesrepublik auch die wichtigsten Wirkungen auf die Standortverteilung von der Ausgabenpolitik der Gemeinden und nicht von herbeigeführten interlokalen Steuerbelastungsunterschieden ausgehen, soll im folgenden dahingestellt bleiben.

Nicht so groß wie auf der Ausgabenseite ist der Spielraum einer Gemeinde, in Situationen unzureichender Deckungsmöglichkeiten ihre Einnahmen zu erhöhen. Bei den Steuern kommen dafür Hebesatzerhöhungen in gewissen Grenzen in Betracht, da das Recht der Gemeinden, von sich aus neue Steuern einzuführen und zu erheben (Steuererfindungsrecht), sehr begrenzt ist.[1] Neben sonstigen Beschränkungen ist der Umstand, daß die Gemeinden ihre Steuereinnahmen im allgemeinden nur in engen Grenzen erhöhen können, des weiteren dafür verantwortlich, daß die Verschuldungsgrenze enger gezogen ist als beim Staat. Während für Einnahmenerhöhungen durch Kreditaufnahme stets das Risiko besteht, bei künftig auftretenden Deckungslücken Kredite in ausreichender Höhe und zu tragbaren Bedingungen nicht zu erhalten, bietet die Verfügungsmöglichkeit über Rücklagen den Vorteil, daß für die Schließung von Finanzierungslücken benötigte Mittel - im Rahmen ggfs. der "Übertragbarkeit" für rücklagenfremde Zwecke - tatsächlich bereitstehen. Es wird zu prüfen sein, ob eine besondere Rolle

---

1) "... tatsächlich sind die Steuern, die die Gemeinden erfinden können, zahlenmäßig und noch mehr in ihrer Bedeutung sehr beschränkt, weil die wirklich lukrativen Steuern sich schon alle in der Hand des Bundes oder der Länder befinden. Diese tatsächliche Beschränkung des gemeindlichen Steuererfindungsrechtes hindert allerdings nicht sein grundsätzliches Bestehen ..." H. Sattler, Gemeindliche Finanzverfassung, Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd., Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 25.

bei unvorhergesehenen Ausgabenerhöhungen und/oder Einnahmenrückgängen der Gemeinden schließlich den Finanzzuweisungen zukommt, mit denen der geringen Tragbarkeit der Gemeindehaushalte für derartige Risiken Rechnung getragen wird (Bedarfszuweisungen).

II. Der ausgabenpolitische Reaktionsspielraum

1. Kürzungsmöglichkeiten verschiedenartiger Ausgaben

a. Ausgaben für Güter- und Leistungskäufe

aa. Personalausgaben

Die Personalausgaben einer Gemeinde bestehen aus Löhnen, Gehältern und sonstigen Bezügen der für sie tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter. Dem Personenkreis nach umfassen sie jedoch neben den aktiven Bediensteten auch deren Hinterbliebene und enthalten außerdem eine Vielzahl von Leistungsarten,[1] die im einzelnen hier nicht betrachtet werden sollen. Der Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben der Gemeinden (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) beläuft sich auf rd. 27 % (Jahresdurchschnitt 1967-1973)[2], so daß der ausgabenpolitische Reaktionsspielraum der Gemeinden auf Fehlschätzungen bei den Einnahmen oder anderen Ausgabenkategorien erheblich von den bei dieser Ausgabenkategorie bestehenden Kürzungsmöglichkeiten bestimmt wird.

Als Mittel für eine Kürzung der Personalausgaben durch einzelne Gemeinden können Änderungen der Lohn- und Gehaltstarife ausgeschlossen werden; denn einzelne Gemeinden sind ebenso wenig wie andere Gebietskörperschaften in deren Gestaltung autonom. Das gilt für die Dienstbezüge der Gemeindebeamten, die aufgrund landesrechtlicher Vorschriften in ihren Bezügen "vergleichbaren" Landesbeamten gleichgestellt werden.[3] Das gilt ebenso für die Gehälter der Gemeindeangestellten, deren Rechtsgrundlage der Bundesangestelltentarifvertrag ist, wie auch die Entlohnung der Gemeindearbeiter, für die der Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe maß-

---

1) S. Loschelder-Giere, a.a.O., S. 132.
2) Vgl. Finanzberichte 1972 und 1974.
3) Zuhorn-Hoppe, a.a.O., S. 242 ff.

gebend ist.[1] Im letzten Fall wirken die Gemeinden bei Lohnvereinbarungen beispielsweise auf der Arbeitgeberseite in der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände mit. Änderungen der Lohntarife für ihre Arbeitnehmer in Anpassung an die allgemeine Einkommensentwicklung sind durch eine einzelne Gemeinde nicht beeinflußbar und somit wie auch die Tarife der Beamten- und Angestelltengehälter vorgegeben.

Daneben sind die Möglichkeiten der Gemeinden zu betrachten, ihre Personalausgaben mittels Personalbestandsminderungen zu kürzen. Von dieser Möglichkeit kurzfristig und in nennenswertem Umfang Gebrauch zu machen, dürfte jedoch allen Gemeinden gleich welcher Größe und Struktur verschlossen sein. Bis zu einem gewissen Grad können die Gemeinden den personellen Rahmen und Aufbau ihrer Verwaltungen eigenverantwortlich durch einen Stellenplan oder eine Stellensatzung regeln. Die Stellensatzung ist dabei auf Dauer angelegt: "... sie soll ... ihrer Natur nach mindestens auf eine Reihe von Jahren hinaus das Gerüst für den personellen Aufbau der Gemeindeverwaltung bilden ..."[2] Stellenplan und -satzung stellen vor allem Mittel zur Beschränkung der Personalausgabenerhöhungen dar, da die Gemeinden Neueinstellungen und Beförderungen auf den plan- bzw. satzungsmäßigen Umfang begrenzen müssen. Soweit Vorschriften hinsichtlich der Zahl und Bewertung der aufzunehmenden Stellen bestehen, soll damit aber auch der zu einer leistungsfähigen Verwaltung als notwendig zu erachtende personelle Rahmen abgesteckt werden. Dies wird u.a. daran deutlich, daß in manchen Bundesländern die Zahl der in die Stellensatzung aufzunehmenden Stellen und deren Bewertung nach den unterschiedlichen Anforderungen an die Verwaltung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße abgestuft sind.[3]

---

1) Ausgenommen von tarifvertraglichen Regelungen sind bestimmte Angestellte (Theaterpersonal, Chefärzte, Werksdirektoren), deren Arbeitsbedingungen einzelvertraglich geregelt werden. S. dazu Loschelder-Giere, a.a.O.,S. 25E
2) Loschelder-Giere, a.a.O., S. 256.
3) So in Baden-Württemberg. Die Vorschriften über die Stellensatzung sind allerdings in den Bundesländern sehr unterschiedlich. S. ebenda S. 255 ff.

Die Gemeinden können ihre Personalausgaben vermutlich nur vorübergehend und in begrenztem Umfang dadurch kürzen, daß sie zeitweise auf die Neubesetzung freiwerdender Stellen verzichten. Die besseren Möglichkeiten, die Neubesetzung von Subalternstellen hinauszuschieben, haben die großen Gemeinden. Die Ausbildung der Verwaltungsangestellten und Subalternbeamten ist im allgemeinen nämlich so breit angelegt, daß Versetzungen von einer zu einer anderen Stelle keine großen Schwierigkeiten bereiten. Mit größeren Schwierigkeiten ist die Verzögerung der Wiederbesetzung von Stellen für spezialisierte Fachkräfte verbunden, die es vornehmlich bei den großen Gemeinden gibt. Grenzen setzt einer zeitweiligen Personalbestandsminderung aber in jedem Fall das Maß der noch hinnehmbaren Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, wenn nicht noch Rationalisierungsmöglichkeiten vorhanden sind. Eine weitere Möglichkeit für eine begrenzte und vorübergehende Kürzung der Personalausgaben bietet sich den Gemeinden durch die vorübergehende Aussetzung von Beförderungen. Von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, dürften sich die günstigeren Voraussetzungen bei den großen Gemeinden vorfinden. Denn je höher der "Stellenkegel" einer Verwaltung ist, umso mehr Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sind vorhanden.[1] Daß eine Aussetzung von Beförderungen nur zeitweilig und begrenzt als Mittel der Ausgabenkürzung verwendbar ist, liegt auf der Hand. Falls Personalausgabenerhöhungen infolge von Arbeitszeitverkürzungen erwartet werden, kann diesen entgegengewirkt werden, indem höhere Leistungsanforderungen an das Personal gestellt werden.

bb. Laufende Sachausgaben

Der laufende Sachaufwand hat von den Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Personalausgaben den größten Anteil

1) Fr. Wagener, a.a.O., S. 249.

an den Gesamtausgaben der Gemeinden.[1] Der Spielraum für Kürzungen bei den laufenden Sachausgaben dürfte sich als verschieden groß erweisen, je nach dem ob es sich um Verwaltungs- oder Zweckausgaben, fortdauernde oder einmalige Sachausgaben handelt.

Die Notwendigkeit von Ausgabenkürzungen dürfte eine Gemeinde vor allem dazu veranlassen, die Rationalität der Beschaffung von Sachmitteln und ihres Einsatzes zu überprüfen. Die Unterstellung eines Zustandes, in dem die wirtschaftlichste Mittelverwendung vorherrscht, ist sicherlich nicht realistisch, zumal in Verwaltungen ein Zwang zur wirtschaftlichsten Verwendung der Sachmittel fehlt und infolgedessen zumeist Einsparungsmöglichkeiten bestehen dürften. Die Aussichten auf Rationalisierungserfolge durch Einsparung von Sachmitteln sind allerdings nicht zwingend von der Gemeindegröße und -struktur abhängig. Im Zweifel sind aber in kleinen Gemeinden die Einsparungsmöglichkeiten verhältnismäßig größer, und zwar wegen der besseren Überschaubarkeit und Kontrollierbarkeit des Sachmittelverbrauchs. Darüberhinaus dürften für die Aussichten auf Rationalisierungserfolge die Befähigung der Gemeindeleitung entscheidend sein, und zwar deren Durchsetzungsvermögen und Zielstrebigkeit bei den Rationalisierungsbemühungen.

Einen sehr geringen Spielraum für Kürzungen über die höchstmögliche Rationalität der Mittelverwendung hinaus darf man bei den sächlichen Verwaltungsausgaben einer Gemeinde vermuten. Hinzu rechnen also die sächlichen Ausgaben, "... die die Tätigkeit des Verwaltungsapparates überhaupt ermöglichen."[2] Sie können ebenso wenig wie die persönlichen Ausgaben im allgemeinen in größerem Ausmaß und auf die Dauer gesenkt werden, ohne daß eine nicht hinnehmbare Schmälerung der Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltung einträte. Ausgabenkürzungen sind indessen als

---

1) Der Anteil dieser Ausgabenkategorie an den Ausgaben der Gemeinden (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) betrug im Jahresdurchschnitt 1967-1973 rd. 22 %. Vgl. Finanzberichte 1972 und 1974.

2) Loschelder-Giere, a.a.O., S. 56.

mittelbare Auswirkung von (vorübergehenden) Personalbestandsminderungen (s.o.) denkbar; denn bei einer zeitweisen Nichtbesetzung freiwerdender Verwaltungsstellen entfällt natürlich der den betreffenden Stellen zurechenbare Verbrauch an sächlichen Verwaltungsmitteln. Dagegen wäre es offenbar unvertretbar, der allgemeinen Verwaltung oder den Verwaltungen der Aufgabenbereiche bei unverändertem Personalbestand zur Kürzung der Sachausgaben auch nur vorübergehend weniger sächliche Verwaltungsmittel bereitzustellen, als es ein reibungsloser Verwaltungsablauf erforderte. Das gilt unter der Voraussetzung, daß der höchsterreichbare Grad der Rationalität in der Verwendung der Sachmittel schon hergestellt ist.

Den sächlichen Verwaltungsausgaben können die sächlichen Zweckausgaben gegenübergestellt werden, wobei die Zweckausgaben die Ausgaben umfassen, "... die dem Sachzweck des Einzelplanes, der Erfüllung des Verwaltungs-(Betriebs-) Zwecks unmittelbar dienen."[1] Bei diesen Ausgaben liegt es nahe, die Möglichkeiten von Kürzungen nach Art und Rangfolge der Verwaltungs- oder Betriebszwecke, auf deren Erfüllung sie gerichtet sind, zu sondieren. So wird man den Bereich der gesetzlichen Ausgaben (Pflichtaufgaben) und der unabweisbaren Ausgaben weitestgehend ausnehmen und Kürzungen auf die "sonstigen" Ausgaben[2] beschränken müssen. Um zu entscheiden, ob der Spielraum für Ausgabenkürzungen hiernach für verschieden große und strukturierte Gemeinden unterschiedlich bemessen ist, muß der Nachweis geführt werden, daß der relative Anteil der "sonstigen" Ausgaben an den Gesamtausgaben einer Gemeinde nach den angesprochenen Gemeindemerkmalen differenziert ist. Bei einem solchen Nachweis müßte u.a. der Frage nachgegangen

---

1) Loschelder-Giere, a.a.O., S. 56.
2) "Hierin gehören alle Ausgaben, die ohne Schädigung des allgemeinen Interesses oder der besonderen Bedürfnisse der einzelnen Gemeinde zurückgestellt werden können..." Ebenda, S. 95.

werden, welche Ausgaben unter den jeweiligen Bedürfnissen und Gegebenheiten in einer Gemeinde als unabweisbar zu betrachten sind, und ferner berücksichtigt werden, daß die aus der Finanzierung gleicher gesetzlicher Aufgaben resultierenden Ausgaben örtlich unterschiedlich hoch sind.

Was die Kürzungsmöglichkeiten der Sachausgaben außerhalb der allgemeinen und speziellen Verwaltung angeht, liegt eine Unterscheidung nahe zwischen den regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben und den einmalig anfallenden Ausgaben. Unter der Voraussetzung, daß die bestehenden Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, dürften Kürzungen bei regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben etwa für Lehrmittel im Schulwesen oder Medikamente, Verbandmittel und ärztliche Instrumente für Krankenhäuser kaum in Betracht gezogen werden können. Soweit diese sächlichen Hilfsmittel - wie es häufig der Fall sein dürfte - "auf Lager" gekauft werden, kommt jedoch eine Rationalisierung der Sachmittelbeschaffung durch "Lagerreduktion" in Betracht. Dagegen wird man manche einmalige Sachausgaben, wenn nicht ganz aussetzen, so doch zumindest zeitlich hinausschieben können. Das trifft etwa auf die Sachausgaben für die Instandsetzung von öffentlichen Gebäuden, Straßen oder Plätzen zu. Ausnahmen bilden nur die Fälle, in denen den Sachausgaben zeitlich eingegrenzte und unabweisbare Bedarfe, bedingt etwa durch Katastrophen oder Epidemien, zugrunde liegen. Die relative Verringerung der sächlichen Ausgaben, die eine Gemeinde durch einen zeitweiligen Verzicht auf einzelne einmalige Maßnahmen erzielt, wird dabei im allgemeinen umso größer ausfallen, je kleiner sie ist und je höher deshalb das Gewicht einer einmaligen Maßnahme für die Entwicklung ihrer sächlichen Ausgaben ist. Man denke etwa an eine kleine Gemeinde, in der die Instandsetzung beispielsweise des Schulgebäudes ansteht, die im übrigen aber einen relativ geringen laufenden Sachaufwand für ihren Verwaltungsapparat und andere Aufgabenbereiche zu bestreiten hat.

cc. Investitionen

Die Möglichkeiten einer Kürzung ihrer Investitionen[1] dürften sich für eine Gemeinde je nach Art der hierfür in Betracht kommenden Investitionsprojekte (Erst-, Erweiterungs- oder Ersatzinvestitionen) unterschiedlich ausnehmen. Im folgenden soll angenommen werden, daß Ausgabeneinsparungen durch eine Erhöhung der Rationalität in der Beschaffung der Investitionsgüter ausgeschlossen sind. Dies wäre anderenfalls möglich durch einen Übergang auf preisgünstigere Anbieter, die zuvor etwa aufgrund regionaler Präferenzen bei der Auftragsvergabe nicht berücksichtigt worden waren.[2] Für eine Beurteilung des ausgabenpolitischen Reaktionsspielraums auf Fehlschätzungen muß der hier betrachteten Ausgabenkategorie das größte Interesse gelten, da allein die Sachinvestitionen mit rd. 35 % (Jahresdurchschnitt 1967-1973) den größten Anteil an den Ausgaben der Gemeinden hatten.[3]

Den nachhaltigsten Kürzungseffekt kann eine Gemeinde in der Regel dann erzielen, wenn sie sich entschließt, die Neuerrichtung geplanter Baulichkeiten oder die Neuschaffung sonstiger größerer Anlagen wie etwa Straßen zurückzustellen; denn im Vergleich zu sonstigen Investitionsprojekten werden dadurch im allgemeinen die höheren Ausgaben verursacht.[4] Es kann sich dabei nicht nur um die Zurückstellung noch nicht begonnener Investitionsvorhaben, sondern auch um die Unterbrechung begonnener Vorhaben handeln, wobei im letzten Fall, etwa bei der Stillegung von Bauten, allerdings häufig das Risiko von witterungsbedingten Schäden an den teilfertigen Baulichkeiten besteht und

---

1) Im neuen Gemeindehaushaltsrecht werden Investitionen definiert als Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens (§ 46 Nr. 13 GemHVO n.F.)

2) Eine solche Verhaltensweise widerspräche allerdings geltenden Verdingungsordnungen.

3) Vgl. Finanzberichte 1972 und 1974.

4) Abgesehen hiervon, ist der insgesamt erreichbare Kürzungseffekt deswegen höher, da die mit der Inbetriebnahme der neuen Anlagen verbundene Zunahme der laufenden Ausgaben entfällt. Bei einer Aussetzung sonstiger Projekte (Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen) ist hingegen eine Zunahme der laufenden Ausgaben für die Unterhaltung und Instandsetzung der vorhandenen Anlagen zu erwarten.

die Ausgabenkürzung gegenüber dem ersten Fall bei gleichhohen Gesamtkosten der Projekte geringer ist. Die Voraussetzungen für eine Aussetzung oder Unterbrechung von Neubauten sind vermutlich am günstigsten in großen Gemeinden, für die eine größere Anzahl von Bauvorhaben mit abgestufter Dringlichkeit ansteht. Weniger günstig sind entsprechend die Voraussetzungen hierzu in kleinen Gemeinden, wenn Wahlmöglichkeiten nur zwischen wenigen Bauvorhaben bestehen oder gar nur ein einziges besonders vordringliches Vorhaben durchzuführen ist. Das Ausmaß der Ausgabenkürzung in Relation zu den gesamten Investitionsausgaben, das durch die Zurückstellung einzelner Bauvorhaben erreicht wird, ist dabei aber umso größer, je kleiner eine Gemeinde ist. Dem steht allerdings entgegen, daß die Höhe der Ausgaben, die die Finanzierung gleichartiger Investitionen verursacht, vielfach ebenfalls durch die Gemeindegröße bedingt ist, d.h. mit ihr zunimmt.

Es dürfte kein Zweifel daran bestehen, daß die Bereitschaft der Gemeinden, von der Möglichkeit der Ausgabenkürzung mittels Aufschiebung von Projekten Gebrauch zu machen, in Zeiten der Erwartung hoher Lohn- und Preissteigerungen nicht groß ist. Denn die Verzögerung der Inangriffnahme führt zu einer Verteuerung der Projekte. Die Bereitschaft zu einer zeitweiligen Zurückstellung von Investitionsvorhaben wird man unterstellen können, wenn Aussichten auf gleichzeitige Einnahmensteigerungen im Ausmaß der erwarteten Lohn- und Preissteigerungen bestehen. Aussichten darauf sind namentlich dann nicht gegeben, wenn sich Steigerungen des nominellen Sozialprodukts nicht oder nur geringfügig in der Entwicklung der Einnahmen (etwa bei einem hohen Einnahmenanteil aus der Grundsteuer A) niederschlagen. Unter diesen Voraussetzungen wird die Bereitschaft gering sein, die - bisher unter dem Gesichtspunkt der Gemeindegröße erörterte - Möglichkeit von Ausgabenkürzungen zu nutzen.

Die Möglichkeiten von Kürzungen der Investitionen mittels Zurückstellung oder Unterbrechung von Neubauten oder der

Neuschaffung von sonstigen größeren Anlagen lassen sich auch in Abhängigkeit von der Struktur der Gemeinden betrachten. In dieser Hinsicht dürften die Kürzungsmöglichkeiten insbesondere danach zu beurteilen sein, ob es sich um städtische Gemeinden mit ihrer zumeist entwickelten Ausstattung oder um Gemeinden in ländlichen Gebieten handelt, die zumeist nur über eine gering entwickelte Ausrüstung verfügen. Es ist anzunehmen, daß Gemeinden sich umso eher zu einer Zurückstellung bestimmter Investitionsprojekte bereitfinden können, je reichlicher ihre Ausstattung mit öffentlichem Kapital ist, insbesondere wenn sie bereits über gleichartige Anlagen in den betreffenden Aufgabenbereichen verfügen. Gemeinden mit einer unterentwickelten Ausstattung, denen es an den zur Befriedigung als "elementar" einzustufender Bedürfnisse notwendigen Einrichtungen und Anlagen fehlt,[1] werden dabei dem Druck zur Ausgabensenkung durch Zurückstellung von Investitionsvorhaben nur nachgeben, wenn er unter Berücksichtigung der sonstigen Reaktionsmöglichkeiten auf Fehlschätzungen unausweichlich ist. Allerdings ist der Entwicklungsgrad der kommunalen Ausstattung nicht als allein ausschlaggebender Tatbestand anzusehen, von dem die hier angesprochene Möglichkeit der Ausgabenkürzung abhängt. Von der derzeitigen Situation der Landgemeinden aus betrachtet, ist ein anderer Tatbestand die Intensität der Interessen an einer Verringerung des Versorgungsrückstands der Landgemeinden bei vielen öffentlichen Leistungen. - Auf eine Weiterführung der Argumentation kann verzichtet werden, da sie an die allgemeinere - hier nicht zu beantwortende - Frage heranführt, welche Kürzungsmöglichkeiten der Investitionsausgaben sich in Abhängigkeit von bestimmten Zielsetzungen der kommunalen Entwicklungsplanung ergeben.

---

1) Die faktische Auswirkung als Hemmnis für eine Zurückstellung von Investitionsprojekten hängt davon ab, welche Bedürfnisse man unter den jeweiligen Verhältnissen als "elementar" bezeichnen kann. Vgl. hierzu H. Timm, Art. Gemeindefinanzen (I) Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Bd. 4, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1963, S. 301.

Einen geringeren Kürzungseffekt als durch eine Aussetzung von Neubauten kann eine Gemeinde durch eine Zurückstellung von Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen und sonstigen weniger "aufwendigen" Investitionsvorhaben erreichen. Ein Spielraum für eine Aussetzung von Erweiterungsinvestitionen ergibt sich vielfach daraus, daß bauliche und sonstige Anlagen für eine gewisse Zeit zumeist auch eine überoptimale Auslastung zu fassen vermögen. Bei den Ersatzinvestitionen besteht hingegen ein Spielraum häufig deshalb, da die Verwendungs- oder Nutzungsdauer vieler Anlagen nicht definitiv begrenzt ist und die Ersatzzeitpunkte vielfach bis zu einem gewissen Grad hinausgeschoben werden können. Das Fassungsvermögen überoptimaler Auslastungen und die Variierbarkeit der Ersatzzeitpunkte werden indessen bei den baulichen und sonstigen Anlagen, über die eine Gemeinde verfügt, stets sehr verschieden sein. Eine verhältnismäßig große Flexibilität bei der Kürzung der Investitionsausgaben durch eine Zurückstellung von Erweiterungs- und Ersatzmaßnahmen wird man daher den Gemeinden zuerkennen können, die aufgrund ihrer Größe oder Struktur über zahlreiche verschiedenartige Baulichkeiten und Anlagen verfügen. Für kleine Gemeinden oder Gemeinden mit strukturell bedingter unterentwickelter Ausrüstung wird man dagegen annehmen dürfen, daß sie zumeist schon deshalb geringe Möglichkeiten für eine Zurückstellung von Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen haben, da der Anteil der Investitionen, der die Pflicht- und sonstigen unabweisbaren Aufgaben berührt, bei ihnen im allgemeinen sehr hoch ist.

Die Sachinvestitionen der Gemeinden entfallen überwiegend auf Baumaßnahmen (rd. 28 v.H.); neben dem Erwerb von beweglichen Anlagen (rd. 2 v.H.) sind Grundstückskäufe der Gemeinden von Bedeutung (rd. 4 v.H.).[1] Kürzungen bei den Ausgaben für den Grunderwerb können dadurch vorgenommen

---

1) Anteile an den Ausgaben der Gemeinden (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) berechnet nach den Verhältnissen des Jahres 1972. Finanzbericht 1973, a.a.O., S. 50.

werden, daß beabsichtigte Grundstückskäufe aufgeschoben werden oder in Fällen eines unaufschiebbaren Bedarfs auf preisgünstigere Grundstücke in Randlagen zurückgegriffen wird.[1] Die Neigung, die Ausgaben auf diese Weise zu kürzen, kann allerdings gering sein, wenn bei erwarteten steigenden Bodenpreisen Verteuerungen des Grunderwerbs hinzunehmen sind oder bei intensiver Bautätigkeit eine Erschöpfung des unbebauten örtlichen Bodenvorrats einzutreten droht. Derartige Hindernisse für Ausgabenkürzungen beim Grunderwerb sind für Gemeinden in Ballungsgebieten schwerwiegend, vor allem wenn die Gemeinden für ihre Zwecke Grundstücke in Zentrallagen ihrer Gebiete benötigen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinden sich durch Einräumung von Vorkaufsrechten absichern können und die Flächennutzung in ihren Gebieten zu steuern vermögen. Eine kleine Gemeinde kann durch eine Verzögerung von Grundstückskäufen einen erheblichen Kürzungseffekt erzielen, wenn der Grunderwerb hohe einmalige Ausgaben bei sonst relativ geringen Gesamtausgaben verursacht. Große Gemeinden sind bei einer zu erwägenden Aufschiebung von Grundstückskäufen dagegen eher in der Lage, unter mehreren Kaufvorhaben mit unterschiedlicher Dringlichkeit zu wählen.

Neben den Sachanlageinvestitionen kann eine Gemeinde schließlich in Reaktion auf Fehlschätzungen versucht sein, bestimmte "finanzielle" Investitionen zu kürzen. Hierzu können der Erwerb von Beteiligungen oder Kreditforderungen, Kapitaleinlagen in gemeindlichen Zusammenschlüssen (z.B. Zweckverbänden), die Einbringung von Eigenkapital in Sondervermögen mit Sonderrechnung usw.[2] gerechnet werden. Formal können einer nötigenfalls vorzunehmenden

---

1) Eine weitere Möglichkeit besteht vielleicht noch darin, gemeindeeigene, aber einer späteren Nutzung zuerkannte Grundstücke einer vordringlichen aktuellen Verwendung zu widmen, anstatt Ausgaben für den Grundstückskauf zu tätigen. Im konkreten Fall hängt die quantitative Bedeutung der Ausgaben für den Grunderwerb natürlich von dem eigenen Bodenvorrat einer Gemeinde ab.

2) Zu dieser Aufzählung s. auch die Definition des Gemeindeanlagevermögens in § 46 Nr. 2 GemHVO n.F. Die "finanziellen" Investitionen sind bei den Gemeinden relativ unbedeutend. So erreichten die Beteiligungen und Kredite im Jahre 1972 nur rd. 3 v.H. der Gemeindeausgaben. Vgl. Finanzbericht 1973, a.a.O., S. 5o.

Kürzung bestehende Zusagen (z.B. bei der Kreditgewährung) oder Verbindlichkeiten (z.B. aus Satzungen oder Vereinbarungen im Rahmen der zwischengemeindlichen Kooperation) entgegenstehen. Darüberhinaus kann es auch an der Bereitschaft zur Kürzung "finanzieller" Investitionen wegen der Vordringlichkeit der Interessen fehlen, die eine Gemeinde an den örtlichen Wirkungen der "finanziellen" Investitionen, insbesondere von Kreditgewährungen im Rahmen der Wohnungsbau- oder Wirtschaftsförderung, hat. Bei der Beurteilung der Kürzungsmöglichkeiten gemeindlicher Investitionen ist schließlich auch zu berücksichtigen, daß bestimmte "finanzielle" Investitionen mit eigenen Sachanlageinvestitionen konkurrieren. Ein Zwang zu Ausgabenkürzungen kann eine Gemeinde dementsprechend dazu bewegen, als Ersatz für eigene Sachanlageinvestitionen weniger aufwendige Beteiligungen an oder Kapitaleinlagen in gemeindlichen Zusammenschlüssen zu wählen. Diese Alternative wird in vielen Aufgabenbereichen gerade für kleine Gemeinden einen hohen Rang haben, da Zusammenschlüsse häufig einen wirtschaftlicheren Betrieb der Einrichtungen und Anlagen zulassen, als wenn jede der beteiligten (kleinen) Gemeinden sie für sich unterhielte.

b. Transferzahlungen und Subventionen

Im Gegensatz zu den "Real-"Ausgaben bestehen für manche Transferzahlungen und Subventionen sehr geringe Möglichkeiten einer Variation durch die Gemeinden. Jene können zumeist entweder durch Übergang zu preisgünstigeren Anbietern und kostengünstigeren Kombinationen von Gütern und Dienstleistungen - bei unausgeschöpften Rationalisierungsmöglichkeiten - oder durch zumindest zeitweiligen Verzicht auf die personelle Besetzung einzelner Verwaltungsstellen oder auf die Durchführung bestimmter Maßnahmen bis zu einem gewissen Grad gekürzt werden. Es widerspräche aber offensichtlich Charakter und Intention der Transferzahlungen, speziell der Unterstützungszahlungen, wenn man den Gemeinden einen Variationsspielraum

zubilligte, der verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigende Differenzierungen zwischen den Gemeinden ermöglichte.[1] Auch hinsichtlich der Subventionen sprechen bekanntlich zahlreiche Tatbestände für einheitliche Lösungen, wobei allerdings die wichtigsten erst gar nicht in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Auf laufende Zuschüsse (vor allem Renten, Unterstützungen u.ä.) entfielen im Jahre 1972 lediglich rd. 6 v.H. der Gemeindeausgaben.[2]

Bei den Transferzahlungen (Zahlungen an Sozialhilfeempfänger) haben die Gemeinden einen praktisch unbedeutenden Spielraum für Kürzungen, da die Gesetzgebungshoheit für sie - wie bereits erwähnt - beim Bund und bei den Ländern liegt und daher keine rechtlichen Möglichkeiten für Ausgabenvariationen durch die Gemeinden bestehen. Die Transfers sind gesetzlich sehr weitgehend örtlich vereinheitlicht und nivelliert. Art und Maß der Zahlungen, die an einen genau umschriebenen Kreis von Empfängern zu leisten sind, werden den Gemeinden - in der im vorhergehenden Abschnitt bereits dargelegten Form - vorgegeben.

Eine für Kürzungen kaum zulängliche Gestaltungsfreiheit haben die Gemeinden auch bei manchen Subventionen, deren Höhe aufgrund von Gesetzen oder Vereinbarungen langfristig festgelegt ist. Dies ist teilweise bei der Bezuschussung von Einrichtungen und Unternehmen der Fall, die dem gemeindlichen Wirkungskreis zugehörige Aufgaben als Ersatzträger wahrnehmen (z.B. freie Träger der Sozial- oder Jugendhilfe). Nähere Einzelheiten hierzu sind ebenfalls bereits an früherer Stelle (C. II.) angeführt worden.

Uneingeschränkte Kürzungsmöglichkeiten bestehen dagegen bei den Subventionen, die die Gemeinden frei von institutionellen Bindungen nach eigenem Ermessen festsetzen kön-

---

1) Der Anteil der Gemeinden an den Sozialausgaben hat langfristig deutlich abgenommen. Zu den hierbei wirksamen Zentralisierungsursachen s. W. Albers, Das Popitzsche Gesetz ..., a.a.O., S. 852.
2) Vgl. Finanzbericht 1973, a.a.O., S. 5o.

nen. Dies trifft etwa auf die Zuschüsse zu, die die Gemeinden im Rahmen der Wirtschaftsförderung bestimmten ansiedlungswilligen Unternehmen gewähren. Bei der Beurteilung der Kürzungsmöglichkeiten ist zu beachten, daß die Zuschußgewährung nicht wie bei den Subventionen, die zur Herbeiführung einheitlicher Lösungen in die Zuständigkeit von Bund und Ländern fallen, an feststehende Vergabekriterien gebunden sind, sondern flexibel in Anpassung an die jeweilige Haushaltslage gehandhabt werden kann. Bei der Bindung der Subventionen an feststehende Vergabekriterien werden Ausgaben bewirkt, sobald die Kriterien realisiert werden, z.B. bestimmte Investitionen getätigt oder bestimmte Regionen als Standorte gewählt werden.[1] Bei den nach eigenem Ermessen vergebbaren Subventionen der Gemeinden wird eine Kürzung der dafür veranschlagten Ausgaben nur insoweit erschwert, wie sich die Gemeinden durch verbindliche Zusagen festgelegt haben.

c. Ausgaben für die Kredittilgung

Zur Kürzung ihrer Ausgaben für die Kredittilgung[2] stehen einer Gemeinde mehrere Möglichkeiten offen. Sie kann versuchen, eine Verlängerung der Laufzeiten aufgenommener Kredite z.B. im Wege der Stundung herbeizuführen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, aufgenommene kurz- oder mittelfristige Kredite vorzeitig zu kündigen und durch längerfristige Kredite umzuschulden. Wenn die Umschuldung durch die Notwendigkeit bedingt ist, Ausgabenkürzungen vorzunehmen, wird dies allerdings die Kreditaufnahmemöglichkeiten der betreffenden Gemeinde erschweren, da die

---

1) Wenn dadurch in aller Regel auch keine Rechtsansprüche auf Subventionen entstehen, würden die gebenden Gebietskörperschaften doch bei Nichteinhaltung ihrer Zusagen "Imageverluste" hinzunehmen haben.

2) Das Interesse gilt hier nur der "äußeren" Tilgung (Abführung von Tilgungsraten an die Gläubiger), nicht dagegen der darüberhinaus gehenden "inneren" Tilgung (Zuführungen zu Tilgungsrücklagen). S. dazu Loschelder-Giere, a.a.O., S. 146.

Kreditgeber darin ein Zeichen für einen unzureichenden Kreditspielraum erblicken können. Dagegen hängen die Aussichten, eine Kürzung der Tilgungsausgaben etwa durch Stundung, also durch Hinausschiebung der Tilgungsfälligkeiten, zu erreichen, vor allem von der Ausgestaltung der Kreditverträge oder der Bereitschaft der Kreditgeber ab, in eine Abänderung der vereinbarten Tilgungsbedingungen einzuwilligen. Auf eine Erörterung der technischen Einzelfragen, die sich dabei für die verschiedenen Arten des Kommunalkredits stellen, muß hier verzichtet werden. Was aber die Möglichkeiten einer Gemeinde betrifft, bei ihren Kreditgebern eine Abänderung der vereinbarten Tilgungsbedingungen zu erwirken, dürften die großen Gemeinden aufgrund ihrer Stellung als Kreditnachfrager den kleinen Gemeinden überlegen sein. Auch werden jene eher als diese in der Lage sein, ihren Interessen als Kreditnehmer in der Ausgestaltung der Kreditverträge Geltung zu verschaffen. Bei den ganz großen Gemeinden ergibt sich außerdem die Besonderheit, daß sie sich durch Anleihebegebung unmittelbar am Kapitalmarkt verschulden können ("Stadtanleihen") und die Anleihetilgung durch freihändigen Rückkauf oder Auslosung vornehmen können.

Ob eine Gemeinde zu einer Kürzung ihrer Tilgungsausgaben vor allem durch entsprechende Abänderung der Kreditrückzahlungsbedingungen imstande ist, hängt nicht nur von den Kreditgebern und -verträgen ab. Denn nicht allein die Kreditaufnahme, sondern auch jede nachträgliche Änderung der Kreditbedingungen (mit Ausnahme der Ermäßigung der Zinsen) unterliegen der Genehmigung der Aufsichtsbehörden. Die Genehmigungsvorbehalte können sich in bestimmten Fällen als Restriktionen für den Spielraum einer Kürzung der Tilgungsausgaben erweisen. Ein solcher Fall ist gegeben, wenn zur Umschuldung nur sehr hoch verzinsliche längerfristige Kredite bereitstehen, so daß die Kreditaufnahme nicht genehmigt werden kann. Solche Fälle liegen auch vor, wenn die Verlängerung der Kreditlaufzeit dafür ursächlich wäre, daß die Tilgungsbeträge dem "wirtschaftlichen Nut-

zen des Darlehnszweckes" nicht mehr entsprechen oder die Tilgung die "Wiederkehr des Bedürfnisses" (Erneuerung einer kreditfinanzierten Anlage) überdauern würden, so daß entsprechenden Änderungen der Kreditkonditionen die Genehmigung versagt werden müßte.[1)]

1) Nach diesen finanzwirtschaftlichen Belangen wird vor allem der Tilgungsplan ausgerichtet, der von den im Kreditvertrag vereinbarten Tilgungsbedingungen abweichen kann, aber ebenfalls der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden bedarf.
S. dazu Loschelder-Giere, a.a.O., S. 149.

2. Rückwirkungen von Ausgabenkürzungen auf Gemeindeaktivität und Produktionsstandort

Ausgabenkürzungen können einerseits über eine Verringerung der gemeindlichen Güter- und Leistungskäufe oder eine Senkung der Transferzahlungen eine Abnahme der Nachfrage und Einkommen bewirken. Für die Analyse der Multiplikatorwirkungen, die die ausgabensenkende Gemeinde innerhalb und außerhalb ihres Gebietes auslöst,[1] kommt ihrer Größe und Struktur eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Die Aktivität einer Gemeinde kann hingegen auch unter einem anderen Gesichtspunkt betrachtet werden, indem sie als "Produktionseinheit" aufgefaßt wird.[2] Unter diesem Gesichtspunkt können Ausgabenkürzungen durch eine Gemeinde andererseits bewirken, daß die Leistungsabgaben an die Gemeindemitglieder und Unternehmen in der Gemeinde abnehmen. Obwohl eine exakte Zurechnung der öffentlichen Leistungen auf die nutznießenden Haushalte und Unternehmen bekanntlich nahezu ausgeschlossen ist, sind für die Standortwirkungen vor allem diejenigen relevant, die den Unternehmen als kostensenkende Vorleistungen zukommen. Zunächst soll die Aufmerksamkeit aber den Rückwirkungen von Ausgabenkürzungen zugewendet werden, die sich bei der Betrachtung einer Gemeinde als "Nachfrageeinheit" ergeben.

Unter Vernachlässigung der Sekundärwirkungen verringern sich die Nachfrage und das Einkommen des eigenen Wirtschaftsgebietes (als primäre Ausgabenwirkung) um den vollen Betrag der Ausgabenkürzung, und zwar, wenn die betreffende Gemeinde ihre Güter- und Leistungskäufe ausschließlich bei den örtlichen Unternehmen tätigt. Unterstellt man eine Präferenz für Anbieter bei der Auftragsvergabe durch die Gemeinden, dürften deren Möglich-

---

1) Gemeint sind die in der Multiplikatoranalyse erfaßten induzierten Einkommensänderungen (Sekundärwirkungen), die nach einer Ausgabenvariation (Primärwirkung) durch sukzessive Konsumänderungen hervorgerufen werden.

2) Zur grundlegenden Wertung dieser Betrachtungsweise s. etwa K. Littmann, Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität ..., a.a.O., S. 788 ff.

keiten, Aufträge bevorzugt im eigenen Bereich unterzubringen, im allgemeinen umso günstiger sein, je größer die Gemeinden sind. Dies gilt unter der Annahme, daß Umfang und Diversifikation des örtlichen Güterangebotes mit der Gemeindegröße zunehmen. Strenggenommen impliziert diese Annahme gewisse Verbindungen der Größe der Gemeinden mit strukturellen Gemeindemerkmalen.

Die öffentlichen Güter- und Leistungskäufe kommen in bedeutendem Umfang unmittelbar vor allem der Bauindustrie zugute.[1] Die strukturellen Voraussetzungen zur Auftragsvergabe im Bereich der eigenen Gemeinde sind deshalb dort am günstigsten, wo dieser Industriezweig ausreichend und mit hinreichend leistungsfähigen Unternehmen vertreten ist. Bei einer strikten Ausrichtung der Ausgabenpolitik auf eine rationale Wirtschaftsführung ist eine Bevorzugung örtlicher Anbieter vor leistungsfähigeren und preisgünstigeren außerörtlichen Anbietern allerdings ausgeschlossen. Ausnahmen mögen in Gemeinden mit unterentwickelter Industriestruktur vertretbar erscheinen, wenn die gemeindliche Ausgabenpolitik bei einem geringeren als dem sonst erreichbaren Grad der Rationalität in den Dienst strukturpolitischer Zielsetzungen gestellt werden soll. Abgesehen davon, werden Gemeinden mit gering entwickelter Wirtschaftsstruktur die von ihnen benötigten Güter und Leistungen großenteils importieren müssen. Sie werden versucht sein, zur Geringhaltung des innergebietlichen Effekts einer Ausgabenkürzung vornehmlich die außerhalb ihres Gebietes getätigten Käufe einzuschränken, soweit es mit dem Erfordernis rationaler Wirtschaftsführung vereinbar ist. Wenn es gelingt, Ausgabenkürzungen nur bei den außerhalb getätigten Güterkäufen vorzunehmen, würde eine innergebietliche Nachfrage- und Einkommensabnahme unter der Voraussetzung ausbleiben, daß Reperkussionswirkungen über den außerhalb

---

1) G. Zeitel, Bestimmungsfaktoren der Preis- und Produktivitätsstruktur, in Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 3o II, Berlin 1964, S. 684 f.

erzeugten Effekt vernachlässigt werden können.[1)]

Auch für das zu erwartende Ausmaß der weiteren (sekundären und tertiären) Wirkungen, die sich an die Ausgabenkürzung anschließen, kommt der Größe und Struktur der Gemeinden ein vordringliches Interesse zu. Wird zunächst die örtliche (Produktions-) Struktur als Einflußgröße betrachtet, macht es einen Unterschied, ob die örtliche Produktion eine differenzierte Struktur aufweist und dementsprechend intensive Zuliefer- und Bezugsbeziehungen zwischen den im örtlichen Bereich produzierenden Unternehmen bestehen oder ob umgekehrt die örtliche Wirtschaft durch eine wenig differenzierte Produktionsstruktur und eine dementsprechend hohe Importabhängigkeit charakterisiert ist. Geht man von einer Produktionssenkung aus, die eine Gemeinde mit einer Verringerung ihrer Güter- und Leistungskäufe in einem Produktionssektor, etwa der Bauindustrie, hervorruft, schließen sich daran - über die "abgeleitete" Nachfrage der Bauindustrie - Produktionssenkungen in den Zulieferindustrien der Bauindustrie. Infolge der interindustriellen Verzahnung der sektoralen Inputs und Outputs kommt eine Multiplikatorwirkung zustande, die von dem Ausmaß bestimmt wird, in dem in die Endprodukte der Bauindustrie Zwischenprodukte eingehen, die örtlich erstellt wurden. An einem Beispiel von W. ISARD[2)] stellt sich die gegenseitige Beeinflussung der Sektorinputs und -outputs folgendermaßen dar: "... in the case ... of a local steel producer exporting finished steel, it would take into account the coal mined locally which was used to produce this steel plus electric power required both

---

1) Zu den umstehenden Ausführungen s. H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen- und Hauptprobleme, 5. Aufl., Tübingen und Zürich 1972, S. 99 ff. Dort werden die Einflüsse der außenwirtschaftlichen Beziehungen auf den Ablauf von Multiplikatorwirkungen dargelegt. Der grundlegende Unterschied zu den außenwirtschaftlichen Beziehungen eines Landes besteht darin, daß der Wechselkurs zwischen den "Währungen" lokaler Gebietskörperschaften eines Landes konstant gleich 1 ist und ein durch Wechselkursänderungen bewirkter Ausgleich der lokalen Importe und Exporte fehlt.

2) Methods of Regional Analysis ..., a.a.O., S. 201. Für die Beschreibung des formalen Zusammenhangs von Endnachfrage und abgeleiteter Nachfrage ist es unerheblich, von welcher Endnachfragekomponente ausgegangen wird.

to mine the needed coal as well as to produce the steel plus lawyer services required in connection with the production of these outputs, plus ... etc." Entsprechend wird sich eine durch öffentliche Auftragsvergabe bewirkte sektorale Produktionssenkung in einer örtlichen Wirtschaft produktionsmindernd niederschlagen. Das Ausmaß der zu erwartenden innergebietlichen Produktionssenkung ist dabei umso höher zu veranschlagen, je differenzierter die örtliche Produktion strukturiert ist und je weniger an benötigten Zwischenprodukten importiert werden muß.

Den Ausgangspunkt für die Bestimmung der zu erwartenden gesamten Nachfrage- und Einkommensänderung in der betrachteten Gemeinde bildet sodann das Mindereinkommen aus der Produktion der von der Gemeinde nachgefragten Güter (etwa der Bauindustrie) und aus der Produktion der in diese eingehenden Vorleistungen (der Zulieferindustrien der Bauindustrie). Für die Abschätzung der sich daran anschließenden Multiplikatorwirkungen sind nun Kenntnisse der relevanten marginalen Konsumneigungen der Einkommensempfänger notwendig. Bei einer eingehenden Analyse müßte hierfür auf die Konsumeignungen der in den verschiedenen Produktionssektoren tätigen Einkommensempfänger zurückgegangen werden, in denen sich Produktionssenkungen einstellen.[1] Dieses Vorgehen erscheint dann angebracht, wenn es sich dabei um verschiedene Gruppen von Einkommensbeziehern handelt, die sehr unterschiedlich mit ihren Konsumausgaben auf Einkommensänderungen reagieren. Gründe dafür sind jedoc nicht ohne weiteres ersichtlich, es sei denn, die Höhe der in den einzelnen Produktionssektoren entstehenden Pro-Kopf-Einkommen ist sehr unterschiedlich und die marginale Konsumneigung hängt in erster Linie von der Einkommenshöhe ab. Ein solches Vorgehen setzt natürlich eine weit detailliertere Erforschung des örtlichen Konsumverhaltens

---

1) In dem von W. Isard (a.a.O., S. 201) gewählten Beispiel, der den Effekt in entgegengesetzter Richtung beschreibt, entspricht dies: "... the new income generated by the export of steel and by the production of goods and services technically required to produce that steel ..."

voraus, als wenn es lediglich darum geht, möglichst zutreffende Vorstellungen vom Verlauf der durchschnittlichen Konsumfunktion im örtlichen Bereich zu entwickeln.

Für die Nachfrage- und Einkommensänderung in einer Gemeinde, die aufgrund ihrer Ausgabenkürzung und der daran anschließenden Multiplikatorwirkung eintritt, ist des weiteren von Bedeutung, zu welchen Teilen sich eine bewirkte Reduktion der Konsumgüternachfrage auf die inner- und außergebietlichen Märkte auswirkt. Eine verhältnismäßig hohe "Grenznachfrage nach Inlandskonsumgütern"[1] wird man in großen Gemeinden und - bei gegebener Größe - in solchen Gemeinden vermuten dürfen, in denen Dienstleistungs- und Handelsbetriebe mit einem ausreichend differenzierten Angebot vorhanden sind und bei mehrstufiger Produktion möglichst viele dem Einzelhandel vorgelagerte Produktionsstufen in die gebietliche Wirtschaft integriert sind.

Die Aufteilung einer Verringerung der Nachfrage sowohl in der ersten Phase (Verringerung der öffentlichen Güterkäufe) als auch in den weiteren Phasen auf die Märkte innerhalb und außerhalb des eigenen Gebietes ist für die Beurteilung des Gesamteffekts von besonderem Interesse, da "Reperkussionseffekte" über die Nachfrage- und Einkommensverringerung außerhalb des eigenen Gebietes das eigene Gebiet umso weniger berühren werden, einen je kleineren Ausschnitt des Gesamtgebietes die betreffende Gebietskörperschaft ausmacht. Eine Verringerung der Konsumgüternachfrage, die sich aufgrund einer Einkommensabnahme außerhalb des eigenen Gebietes ergibt, verteilt sich wiederum auf die jeweiligen inner- und außergebietlichen Märkte. Sollen die Exporte der Gemeinde, deren geringere Importe diese Einkommensabnahme herbeigeführt hat, spürbar abnehmen, müßte sie schon - im Vergleich zu den anderen Gemeinden - groß und/oder die Zahl der Gemeinden klein sein. Durch ihre Struk-

---

1) H. Haller, a.a.O., S. 1o2.

tur begünstigt, was die Rückwirkungen auf die eigenen Exporte angeht, scheinen dagegen Gemeinden mit besonders exportintensiven Produktionszweigen zu sein, in denen die Unternehmenserlöse vorwiegend aus einer überörtlichen Geschäftstätigkeit herrühren (Banken, Versicherungen etc.). In Wirklichkeit reichen die Außenhandelsbeziehungen der Gemeinden in entwickelten Volkswirtschaften jedoch zumeist über den Bereich der näheren Umgebung hinaus zu vielen entfernter gelegenen Gemeinden. Unter diesen Voraussetzungen ist es unwahrscheinlich, daß eine Verringerung der Importe einer Gemeinde auf dem Umweg über dadurch verursachte Einkommensabnahmen in anderen Gemeinden die eigenen Exporte nennenswert beeinflußt, auch wenn die betreffende Gemeinde Produktionszweige mit ausgeprägter überregionaler Unternehmensaktivität beherbergt.

Bisher sind die Wirkungen, die eine Gemeinde durch eine Kürzung ihrer Ausgaben auf die Investitionen der örtlichen Unternehmen ausüben kann, vernachlässigt worden. Direkten Einfluß auf die private Investitionstätigkeit würde eine Gemeinde nehmen, wenn sie ihre Ausgaben für die örtlich produzierten Investitionsgüter kürzt. Daneben ist ein mittelbarer Einfluß über die ausgabenpolitisch verursachte Senkung der örtlichen Konsumgüternachfrage denkbar. Allerdings ist die Erwartung, daß sich ein "negativer" Akzelerationseffekt (negative induzierte Nettoinvestition) einstellt, allenfalls realistisch, wenn die bewirkte Senkung der Konsumgüternachfrage erheblich wäre und über einen längeren Zeitraum anhielte. Unter Berücksichtigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen einer Gemeinde mit dem umliegenden Wirtschaftsraum ist hinsichtlich der primären und sekundären Wirkungen einer Ausgabenkürzung entsprechend den obigen Ausführungen zu unterscheiden zwischen der Nachfrage nach den örtlich hergestellten und der Nachfrage nach den außerhalb der ausgabensenkenden Gemeinde erstellten Investitionsgütern. Der Argumentation über die Gesamtwirkungen einer Ausgabenkürzung ist dann

"die allgemeine Grenznachfrage nach Inlandsgütern"[1] zugrunde zu legen. Die interessanteren Ausblicke auf die möglichen Rückwirkungen von Ausgabenkürzungen auf die privaten Investitionen dürfte freilich die nachfolgende Fragestellung eröffnen.

Wenn die Gemeindeaktivität unter dem Aspekt der Darbietung öffentlicher Leistungen betrachtet wird, gilt das Interesse der durch die Ausgabenkürzungen bewirkten Verringerung der öffentlichen Leistungsabgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen. Den vorangegangenen Ausführungen zufolge besteht in manchen Aufgabenbereichen nur ein enger Spielraum für Ausgabenkürzungen, wenn etwa der personelle Rahmen der Verwaltungsorganisation durch Vorschriften oder zumindest Empfehlungen festgelegt ist oder die Gemeinden in der Aufgabendurchführung weisungsgebunden sind.[2] Für die Aufgaben, in deren Durchführung die Gemeinden frei von institutionellen Vorschriften und staatlichen Weisungen sind, können faktische Hemmnisse für Ausgabenkürzungen bestehen, da die betreffenden Gemeinden infolge der verminderten öffentlichen Leistungen mit unerwünschten Standortwirkungen rechnen. Ob und in welchem Ausmaß sich die Wirkungen einstellen, hängt entscheidend davon ab, ob eine Gemeinde die standortwirksamen Ausgaben nur vorübergehend oder auf Dauer kürzt und die Unternehmen entsprechend mit kürzer- oder längerfristigen Maßnahmen der Gemeinden rechnen müssen.[3] Die Erwartung der Unternehmen, daß standortwirksame Gemeindeausgaben für wenige Haushaltsperioden aufgeschoben werden, dürfte kaum deren Neigung, in der betreffenden Gemeinde zu investieren, beeinträchtigen und (langfristig) Standortverlagerungen zur Folge haben. Zu einer

---

1) H. Haller, a.a.O., S. 1o2.
2) Am höchsten ist der Grad der Weisungsgebundenheit bei den Auftragsangelegenheiten, die als solche allerdings keine Gemeindeaufgaben sind. S. dazu Zuhorn-Hoppe, a.a.O., S. 84.
3) Bezüglich der Informationsbedürfnisse der Unternehmen in dieser Hinsicht sei der Einfachheit halber angenommen, daß die Gemeinden ihre Absichten über die Fristigkeit der Maßnahmen bekanntgeben und realisieren (können).

derartigen Reaktion dürften die Unternehmen vielmehr nur veranlaßt werden, wenn sie mit einer Realisierung der zurückgestellten standortwirksamen Gemeindeausgaben in absehbarer Zeit nicht rechnen können. Im Hinblick auf Grenzen des gemeindlichen Reaktionsspielraumes auf Fehlschätzungen, die aus unerwünschten Standortwirkungen resultieren, ist der letztgenannte Fall bedeutsam, auf den sich daher auch die folgende Argumentation beziehen soll.

Zur Beurteilung der Wirkungen von Ausgabenkürzungen auf die Standortverteilung können nach W. ALBERS[1] folgende Ausgabe- bzw. Verwendungsarten unterschieden werden:

(a) Transferzahlungen,
(b) Ausgaben für die Darbietung von Leistungen an private Haushalte,
(c) Ausgaben für die Darbietung von Leistungen, die den Unternehmen als Vorleistungen zugute kommen,
(d) Rücklagenzuführungen.

Wenngleich eine Zurechnung der Nutzenstiftung für die Mehrzahl der öffentlichen Leistungen bekanntlich sehr schwierig ist, ist die unter (c) genannte Ausgabeart für die Wirkung auf die Standortverteilung am wichtigsten. Eine Gemeinde muß daher besonders dann mit nachteiligen Standortwirkungen rechnen, wenn sie die Ausgaben für Verkehrs-, Versorgungs- und Kanalisationsanlagen, Schulen oder sonstige Anlagen und Einrichtungen kürzt, aus denen den privaten Unternehmen externe Ersparnisse erwachsen. Ob es infolge der Zurückstellung von Investitionen in derartige Einrichtungen und Anlagen zu merklichen Reaktionen kommt, hängt von der Konstellation der sonstigen Standortfaktoren in der betreffenden Gemeinde und an alternativen Produktionsstandorten ab, die im Kalkül der

---

1) W. Albers, Finanzzuweisungen und Standortverteilung, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, a.a.O., S. 264 ff. Der Autor betrachtet die Standortbeeinflussung durch Änderungen der Ausgabenstruktur.

Unternehmen eine Rolle spielen.[1] Für gering entwickelte Gemeinden in ländlichen Gebieten können etwa Verkehrsinvestitionen zur Erschließung des Gemeindegebietes oder zur Anbindung an die überörtlichen Verkehrswege eine unverzichtbare Voraussetzung für die Einleitung der Industrialisierung sein. Anders als Verkehrsinvestitionen, mit denen die Standortnachteile von Entwicklungsgebieten überwunden werden sollen, sind dagegen Verkehrsinvestitionen in entwickelten Gemeinden, die den Unternehmen Agglomerations- und Fühlungsvorteile zu bieten vermögen, zu beurteilen. In diesen Gemeinden wird eine Zurückstellung derartiger Investitionen kaum eine in Gang befindliche Industrialisierung hemmen können oder standortwirksame Reaktionen bei den ansässigen Unternehmen (Produktionsverlagerungen) hervorrufen. Diese Erwartung ist namentlich dann berechtigt, wenn die Unternehmen Agglomerations- und Fühlungsvorteile zu nutzen vermögen, und der - durch die Ausgabenkürzung bedingte - Nachteil geringerer öffentlicher Vorleistungen bei entwickelter Infrastruktur weniger ins Gewicht fällt. Abgesehen von allen Einzelfragen der in der Literatur ausgiebig behandelten Standortwirkungen von Gemeindeausgabenänderungen hängt die Wertung ausgabenpolitisch verursachter Standortwirkungen durch die Gemeinden entscheidend von dem zu erwartenden Mindersteueraufkommen ab, das bei dem geltenden Steuersystem mit den Standortwirkungen verbunden ist. Die Erwartung von Steueraufkommensausfällen dürfte vor allem für kleine Gemeinden gravierend sein, in denen die Steuereinnahmen von wenigen Industrieunternehmen aufgebracht werden und der Abzug oder der verhinderte Zuzug einzelner Industrieunternehmen relativ gewichtige Steueraufkommenseinbußen zeitigen würde. Standortverlegungen bestehender Produktionsstätten stellen allerdings eine extreme Reaktion dar, die auch unter der Voraussetzung, daß die auslösenden Maßnahmen die Attraktivität der betreffenden Gemeinde als Standort im Urteil der Unternehmen längerfristig beeinträchtigen, Ausnahmefälle sind.

---

1) Dabei darf davon ausgegangen werden, daß die natürlichen gegenüber den künstlichen Standortfaktoren (soziale und technische Infrastruktur) zunehmend an Bedeutung verlieren. S. dazu W. Ehrlicher, a.a.O., S. 1.

Einen weiteren Ansatzpunkt für Kürzungen bieten die Ausgaben der Gemeinden zur Darbietung von Leistungen an private Haushalte. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, daß auch die unternehmerische Standortwahl von Erwägungen mitbestimmt wird, die aus dem Haushaltsbereich stammen (z.B. Möglichkeit zum Theaterbesuch).[1] Doch sind diese Ausgaben vor allem geeignet, die Attraktivität einer Gemeinde als Wohnort zu beeinflussen. Ausgabenkürzungen können sich äußern in einer Zurückstellung von Wohnungsbauinvestitionen oder von Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung oder in einem Verzicht auf Investitionen in Sport-, Erholungs- und sonstigen Anlagen und Einrichtungen, die der Verbesserung der örtlichen Lebens- und Wohnbedingungen dienen. Die hiermit verknüpften nachteiligen Folgen können in einer Hemmung des Zuzugs wohnungssuchender Personen bestehen oder sich gar in einem Abzug wohnhafter Personen äußern. Ob und in welchem Ausmaß sich derartige nachteilige Folgen einstellen, hängt von der Qualität und Auslastung der vorhandenen Einrichtungen und Anlagen, möglicherweise bestehenden Versorgungsunterschieden zu anderen Wohngebieten und von sonstigen die betreffende Gemeinde als Wohnort begünstigenden oder benachteiligenden Gegebenheiten ab. Die hier angesprochenen nachteiligen Auswirkungen einer Ausgabenkürzung können ganz ausbleiben, wenn der betreffenden Gemeinde im zwischengemeindlichen Vergleich ein hohes Versorgungsniveau zuzumessen ist, sich dagegen verstärkt einstellen, wenn ein größerer Versorgungsrückstand zu anderen Gemeinden vorhanden ist, zu dessen Ausgleich die zurückgestellten Gemeindeinvestitionen bestimmt waren. Bei einer Wertung der Auswirkungen der hier behandelten Möglichkeit der Ausgabenkürzung sind, nachdem die Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt worden sind, auch künftige Steuerausfälle zu berücksichtigen, und zwar in Höhe des Mindersteueraufkommens, das auf den ausgabenpolitisch bedingten Abzug von Einkommensbeziehern zurückzuführen ist.

---

1) K. Littmann, Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima, a.a.O., S. 85.

Von den alternativen Möglichkeiten der Ausgabenkürzung durch die Gemeinden kann auf eine explizite Behandlung einer Senkung der Ausgaben für direkte Subventionen verzichtet werden, da sie ökonomisch die gleiche Wirkung hat wie eine Verringerung der kostensenkenden Vorleistungen.[1] Auf die Auswirkungen einer Kürzung der Transferzahlungen braucht dagegen nicht eingegangen zu werden, da es den Gemeinden an der dazu notwendigen Autonomie fehlt.

1) W. Albers, Finanzzuweisungen und Standortverteilung, a.a.O., S. 265.

III. Der einnahmenpolitische Reaktionsspielraum

1. Möglichkeiten und Wirkungen der Erhöhung der Steuereinnahmen

a. Der institutionelle Spielraum für Steuererhöhungen

Gemäß Art. 1o6 Abs. 6 S. 2 GG ist den Gemeinden das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Ausgehend hiervon, sind im folgenden die Grenzen für Hebesatzerhöhungen durch die Gemeinden aufzuzeigen, die auf die Befugnisse der Länder zurückzuführen sind, sich die Genehmigung bestimmter Hebesätze vorzubehalten sowie Bestimmungen über Höchst- und Mindestsätze und Koppelungsvorschriften zu erlassen. Die grundsätzlichen Fragen nach dem Inhalt der Realsteuergarantie und deren Bedeutung für die Finanzautonomie der Gemeinden können hier dahingestellt bleiben.

Ohne ein formelles Steuergesetzgebungsrecht zu haben, können die Gemeinden lediglich das materielle örtliche Steuerrecht für die ihnen zuerkannten Steuern nach Maßgabe eines Landeskommunalabgabengesetzes durch Steuerordnungen (Satzungen) ausüben.[1] Die Grund- und Gewerbesteuer gelten dabei als "Jahressteuern", da ihre Hebesätze alljährlich festzusetzen sind. Die für ein Rechnungsjahr festgesetzten Hebesätze können stets nur mittels Nachtragssatzung und nicht öfter als einmal in einem Rechnungsjahr in ihrem Verhältnis zueinander geändert oder gegenüber dem ursprünglichen Ansatz erhöht oder ermäßigt werden.[2] Die Steuerhebesätze sind aber grundsätzlich durch die Gemeindeaufsichtsbehörden zu genehmigen. Die Genehmigung gilt indessen als erteilt, wenn die Hebesätze die von der Landes-

---

1) H. Sattler, a.a.O., S. 1o.

2) Loschelder-Giere, a.a.O., S. 191.

regierung festgesetzten Höchstgrenzen[1] nicht überschreiten. Eine Gemeinde verfügt daher über einen umso größeren Spielraum für autonome Hebesatzerhöhungen, je tiefer ihre Hebesätze im Ausgangszeitpunkt unter jenen Höchstgrenzen liegen.

Die Landesregierungen erlassen weiterhin durch Rechtsverordnung Vorschriften, in welchem Verhältnis die Hebesätze der Grundsteuer und der Gewerbesteuer zueinander stehen müssen (Kopplungsverhältnis). Bei einer Erhöhung der Hebesätze ist somit die Einhaltung bestimmter Hebesatzrelationen vorgeschrieben. Die Länder können damit auf bestimmte zum Ziel genommene einheitliche Belastungsrelationen zur Gewährleistung etwa einer möglichst wettbewerbsneutralen Ausgestaltung des Realsteuersystems hinwirken. Tatsächlich ist die Belastung der Produktionsfaktoren durch die Realsteuern aber sehr unterschiedlich, wobei die derzeitige niedrige Belastung durch die Grundsteuer als Ausdruck allgemeiner agrar- und wohnungsbaupolitischer Zielsetzungen angesehen werden kann.[2] Einen Wandel hat die Neufestsetzung der Einheitswerte gebracht.

Die Möglichkeit einer Ausprägung von Differenzierungen der Steuerpflicht, indem bestimmte Unternehmen oder bestimmte Gruppen von Unternehmen von Hebesatzerhöhungen ausgenommen werden, dürfte weitgehend auszuschließen sein. Für eine Differenzierung sonstiger steuerlicher Bestimmungen zugunsten einzelner Steuerpflichtiger durch die Gemeinden besteht schon deshalb keine Möglichkeit, weil die Gesetzgebungshoheit für die Gemeindesteuern beim Bund

---

1) Für Nordrhein-Westfalen sind diese in der Verordnung über die Genehmigungspflicht der Realsteuerhebesätze der Gemeinden vom 9.12.1952 geregelt. Die genehmigungsfreien (Höchst-) Hebesätze sind darin nach der Gemeindegröße gestaffelt, und zwar für die Grundsteuer A von 11o-12o, für die Grundsteuer B von 18o-25o und für die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, falls Lohnsummensteuer (nicht) erhoben wird, von 2oo-24o (von 25o-3oo).

2) Für den Wohnungsbau spielen die Steuerbefreiungen im Rahmen des Ersten und Zweiten Wohnungsbaugesetzes eine Rolle. Danach wird für neugeschaffene Wohnungen, die eine bestimmte Wohnflächengrenze nicht überschreiten, eine zehnjährige Grundsteuerbefreiung gewährt.

liegt. Soweit im Rahmen der Realbesteuerung bestimmte Unternehmensgruppen begünstigt oder von der Steuerpflicht ausgenommen sind, kommen die Vergünstigungen und Ausnahmen den betreffenden Unternehmen zugute, unabhängig davon, welche Gemeinde sie als Standort gewählt haben. Hebesatzerhöhungen durch die Gemeinden müssen dagegen allgemein wirken, wenn die Gemeinden den Grundsatz der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen anerkennen. In der Bundesrepublik sind die Gemeinden (und Länder) in der Vergangenheit in manchen Fällen von diesem Grundstz trotz der Rechtswidrigkeit eines solchen Verfahrens abgewichen.[1)]

b. Steuersatz-(Hebesatz-)erhöhungen und Steueraufkommenserhöhung in Abhängigkeit von der Größe und Struktur der Gemeinden

Die Entwicklung des Steueraufkommens bei Steuersatz-(Hebesatz-)erhöhungen resultiert aus dem Mehrsteueraufkommen infolge der Anwendung des höheren Steuersatzes (Hebesatzes) und dem Mindersteueraufkommen, das sich infolge der durch die Steuersatz-(Hebesatz-)variation hervorgerufenen Anpassungsprozesse (in Form von Preis- und Ausbringungsänderungen oder Änderungen in der Höhe oder Verlagerungen der Investitionen in Reaktion auf die Steuererhöhung) einstellen kann. In diesem Unterabschnitt soll von den vornehmlich langfristig eintretenden Standortwirkungen von Steuersatzerhöhungen und der diesen zuzuordnenden Komponente des Steueraufkommens (Schmälerung der Steuerkraft) abgesehen werden. Es wird also die Situation unterstellt, daß eine Gemeinde zum Ausgleich eines temporären Haushaltsfehlbetrages ihre Steuersätze für eine begrenzte Zeit erhöht. Für die Argumentation in dem nachfolgenden Unterabschnitt soll dagegen die Annahme getroffen werden, daß die Erhöhung der Steuersätze (Hebesätze) eine auf Dauer angelegte Maßnahme darstellt und diese Erwartung die

1) S. W. Albers, Finanzzuweisungen und Standortverteilung, a.a.O., S. 268 ff., wo auf die Erfahrungen mit der Anwendung des § 131 AO hingewiesen wird.

Reaktionen der betroffenen Unternehmen und Faktorinhaber bestimmt . Anderenfalls, wenn die Erhöhung der Sätze von den Betroffenen als vorübergehende Maßnahme gewertet wird, werden merkliche Reaktionen wahrscheinlich ausbleiben. Die Aufkommenswirkungen von Steuersatz-(Hebesatz-)erhöhungen hängen somit eng mit der Geltungsdauer der höheren Sätze und den diesbezüglichen Erwartungen der betroffenen Unternehmen und Faktorinhaber zusammen. Der steuerpolitische Reaktionsspielraum einer Gemeinde auf Fehlschätzungen ist also kurzfristig größer als langfristig, da die Wahrscheinlichkeit des Eintretens speziell der steuerpolitisch hervorgerufenen Wirkungen auf die Standortverteilung mit dem Zeitraum zunehmen dürfte, für den eine Gemeinde Steuersatz-(Hebesatz-)erhöhungen in Kraft setzt. Die Situation, daß eine Gemeinde eine auf Dauer angelegte Erhöhung der Steuersätze anstrebt und demnach Wirkungen auf die Investitionen der höherbesteuerten Unternehmen zu berücksichtigen hat, wird im nächsten Unterabschnitt unterstellt.

Ausschlaggebend für die Möglichkeiten der Gemeinden, die (Hebe-)sätze und das Aufkommen ihrer Steuern zu erhöhen, ist das im Ausgangszeitpunkt bestehende Niveau der Steuer- bzw. Hebesätze. Wie oben ausgeführt, determiniert jeweils das Hebesatzniveau im Ausgangszeitpunkt den Spielraum für eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze, den eine Gemeinde frei von Genehmigungsvorbehalten der Aufsichtsbehörden nutzen kann. Aus empirischen Untersuchungen der Hebesatzunterschiede zwischen den Gemeinden, die sich allerdings auf Zeiträume vor der Gemeindefinanzreform des Jahres 1969 beziehen, geht hervor,[1] daß die Hebesätze der Gewerbesteuer - bei allerdings breiter Streuung innerhalb der Gemeindegrößenklassen - mit abnehmender Gemeindegröße sinken. Bei den Untersuchungen der Hebesatzunterschiede zeigte sich ferner,[2] daß die Hebesätze in den steuerstarken Gemeinden niedriger als in den steuerschwachen Gemeinden waren. Die Hebesatzunterschiede waren offenbar durch den Ausgleich der aus den Steuerkraftunterschieden resul-

---

1) N. Kloten, Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, a.a.O., S. 14o ff.

2) W. Albers, Finanzzuweisungen und Standortverteilung, a.a.O., S. 263; dort wird für das Jahr 1955 eine Differenz der Hebesätze von ca. 2o v.H. angegeben.

tierenden unterschiedlichen Ausstattung der Gemeinden mit Finanzierungsmitteln bedingt.[1] Unter diesen Voraussetzungen besaßen also die großen Gemeinden und - bei gleicher Größe - die relativ bedürftigen Gemeinden mit geringer Steuerkraft die vergleichsweise geringsten Möglichkeiten zu Hebesatz- und Steueraufkommenserhöhungen, ohne an die von den Landesregierungen festgesetzten Höchstgrenzen zu stoßen.[2]

Wendet man sich den Möglichkeiten der Erhöhung des Steuer- bzw. Hebesatzes und des Aufkommens einzelner Gemeindesteuern zu, kommt als deren wichtigste[3] zunächst die Gewerbesteuer in Betracht. Da die einzelnen Erhebungsformen der Gewerbesteuer verschiedenen Steuerkategorien zuzuordnen sind, empfiehlt sich eine nach den einzelnen Erhebungsformen gesonderte Betrachtung.

Der Ertragsteuerteil hat als Bemessungsgrundlage den nach den Vorschriften des Einkommen- bzw. Körperschaftsteuergesetzes ermittelten Gewinn aus Gewerbebetrieb. Die Bemessungsgrundlage umfaßt neben dem Gewinn jedoch auch Kostenelemente, so daß sich als Ergebnis einer Hebesatzerhöhung auch Änderungen der Lage der Kostenfunktionen und des Optimums und damit der Gewinnhöhe bei den höherbesteuerten Unternehmen einstellen können - im Unterschied

---

1) Zu dieser Schlußfolgerung vgl. W. Albers, Finanzzuweisungen und Standortverteilung, a.a.O., S. 263 und 27o.

2) Im Land Nordrhein-Westfalen betrug im Jahre 1973 der gewogene Durchschnittshebesatz (DHS) für die Gewerbesteuer mit (ohne) Lohnsummensteuer für alle Gemeinden 263 (28o) bei einer Schwankung zwischen den kreisfreien Städten von 274 (3oo) und den kreisangehörigen Gemeinden von 237 (28o), während sich der genehmigungsfreie (Höchst-)Hebesatz für Gemeinden mit mehr als 25.ooo Einwohner (HHS) auf 24o (3oo) belief. Bei der Grundsteuer A (B) schwankte der DHS zwischen 131 (276) für die kreisfreien Städte und 119 (213) für die kreisangehörigen Gemeinden bei einem DHS für alle Gemeinden von 12o (247); der HHS betrug 12o (25o). Vgl. Statistische Berichte des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen 1973, S. 3o ff.

3) Für den Anteil an der Einkommensteuer haben die Gemeinden vorerst nur die Ertragshoheit, nicht dagegen eine Objekthoheit mit der Befugnis zu Steuersatzvariationen (s.u.).

zu der Wirkung einer Steuersatzvariation, die ausschließlich den Gewinn trifft.[1] Komplizierend für die Bestimmung von Steueraufkommensänderungen tritt noch hinzu, daß Bestandteile der Bemessungsgrundlage der Gewerbeertragsteuer wie die Eigenkapitalverzinsung, die Zinsen für Dauerschulden oder die Mieten und Pachten für die nichteigenen Grundstücke im Rahmen der Realbesteuerung Mehrfachbelastungen unterliegen.[2] Von dieser Komplikation, die durch die Überlagerungen der Substitutionswirkungen bei gleichzeitigen Hebesatzvariationen im Rahmen der Realbesteuerung hervortritt, sei jedoch abgesehen. - Wenn die besteuerten Unternehmen in einer Gemeinde unter Wettbewerbsbedingungen produzieren und als Mengenanpasser einer unendlich elastischen Absatzfunktion gegenüber stehen, sind die Gewinne als wichtigster Bestandteil des Gewerbeertrages im Gleichgewicht gleich Null und damit das Aufkommen aus der Gewerbeertragsteuer sehr gering. Wenn jedoch realistischerweise davon ausgegangen wird, daß im Gleichgewicht Gewinne nur bei geneigten Absatzkurven bestehen können, erscheint es zulässig, die Möglichkeiten einer Aufkommenserhöhung im Rahmen der Gewerbeertragsteuer vor allem von den Wettbewerbsverhältnissen und der Elastizität der Nachfrage nach den in der steuererhöhenden Gemeinde produzierten Gütern als abhängig zu sehen. Die Preiselastizität der Nachfrage nach den örtlich produzierten Gütern ist relativ groß und damit der Aufkommenseffekt einer Steuersatzerhöhung entsprechend gering, wenn in einer großen Gemeinde eine größere Anzahl kleiner Gewerbebetriebe mit gleichem oder ähnlichem Produktionsprogramm miteinander konkurriert. Die Elastizität ist in einer kleinen Gemeinde unter der Voraussetzung groß, daß die örtlichen Unternehmen auf den Märkten außerhalb der betreffenden Gemeinde mit vielen Anbietern gleicher oder ähnlicher Güter konkurrieren. Die Preiselastizität der Nachfrage kann bei gegebener Gemeindegröße strukturbedingt in solchen Gemeinden groß sein, in denen vorwiegend Produktionszweige mit überörtlicher Geschäftstätigkeit

---

1) Die Anwendbarkeit des mikroökonomischen Überwälzungsmodells ist allerdings sehr fraglich. Denn dazu müßten u.a. eine gegebene Nachfragesituation und ein bestimmter, abgegrenzter Markt, den die Hebesatzerhöhung trifft, angenommen werden.

2) S. dazu K. Littmann, Art. Gewerbesteuer, a.a.O., S. 533 ff.

ansässig sind (Zentralorte), die auf den Märkten der Nachbargemeinden unter Konkurrenzbedingungen anbieten. Eine strukturbedingt geringere Preiselastizität der Nachfrage nach den örtlich produzierten Gütern darf man dagegen in relativ abgeschlossenen Gemeinden vermuten, in denen wenige, den örtlichen Markt beliefernde Gewerbebetriebe mit monopolartigen Marktstellungen produzieren. Tatsächlich werden sich bei der Öffnung der örtlichen Wirtschaftsgebiete nach außen und aufgrund der Tatsache, daß eine Gemeinde, auch wenn sie sehr groß ist, stets nur einen kleinen Ausschnitt des die Gesamtheit der Gemeinden umfassenden Wirtschaftsraumes darstellt, aber schwerlich Situationen herausbilden können, in denen die Nachfrage nach den örtlich erstellten Gütern auf Dauer ziemlich unelastisch ist. Eine Qualifikation der Gemeinden nach ihrer Größe und Struktur, was die Elastizitäten der Nachfrage nach den Gütern der örtlichen Unternehmen betrifft, ist daher kaum eindeutig möglich. Darüberhinaus kann der Argumentation überhaupt entgegengehalten werden, daß es unzulässig ist, die Möglichkeiten der Steueraufkommenserhöhung aufgrund der in der Realität nicht nachprüfbaren Bedingungen einer Gleichgewichtssituation[1] zu beurteilen.

Gegenüber der Gewerbeertragssteuer können die Gewerbekapitalsteuer und die Lohnsummensteuer als Kostensteuern definiert werden, da ihre Bemessungsgrundlagen Kosten sind. Die Erhöhung des Satzes einer Kostensteuer ("tax on cost payments") hängt bei kurzfristiger Betrachtungsweise davon ab, ob sie fixe oder variable Kostenelemente trifft. Eine Verschiebung der Grenzkostenkurve nach oben und eine dadurch mögliche Verringerung der besteuerten Kostensumme bleiben aus, wenn die Steuersatzerhöhung fixe Kostenbestandteile trifft, so daß dies die - gegenüber einer Höherbe-

---

1) Die fehlende Nachprüfbarkeit der Gleichgewichtsbedingungen ist übrigens auch für die Vorausschätzbarkeit der Steueraufkommensänderung von Bedeutung. Wenn nicht angebbar ist, ob und wieweit sie realisiert sind, ist auch nicht bestimmbar, in welcher Richtung sich die individuellen Bemessungsgrundlagen in Reaktion auf die Steuersatzerhöhung ändern werden.

lastung variabler Kostenbestandteile - aufkommenswirksamere Maßnahme darstellt.[1] Die Eigenart der hier betrachteten Kostensteuern besteht hingegen darin, daß sie die Mitwirkung einzelner Faktoren bei der Produktion treffen, wobei die Gewerbekapitalsteuer als Bemessungsgrundlage nicht "Kostenzahlungen", sondern die Betriebsvermögenswerte selbst hat. Sie ist aber dennoch als Kostensteuer anzusprechen, da sie letztlich auf die steuerliche Belastung von Kosten (Abschreibungen) abstellt.

Die Möglichkeiten der Aufkommenserhöhung im Rahmen dieser Steuern variieren wahrscheinlich am deutlichsten mit der Struktur der Gemeinden. Diejenigen Gemeinden vermögen ihr Steueraufkommen am nachhaltigsten zu erhöhen, in denen der jeweils höher besteuerte Faktor ein hohes Gewicht in der Faktorkombination hat. Das trifft etwa für die Gewerbekapitalsteuer auf Gemeinden mit kapitalintensiven Industriezweigen, für die Lohnsummensteuer auf Gemeinden mit arbeitsintensiven Gewerbebetrieben zu. Die Besonderheit der Wirkungen auf das Steueraufkommen bei speziellen Kostensteuern besteht allerdings darin, daß einseitige oder ungleichmäßige Hebesatzänderungen Substitutionen bei den unterschiedlich belasteten Faktoren hervorrufen.[2] Der gesamte Aufkommenseffekt, der sich bei einem variablen Faktoreinsatzverhältnis ergibt, kann stets nur aufgrund einer Kenntnis der relevanten Produktionsfunktionen bestimmt werden.

Die Möglichkeiten einer Steueraufkommenserhöhung im Rahmen der Grundsteuern werden, soweit dafür das örtliche Verhältnis der verschiedenen Verwendungsarten des Grund und Bodens und dementsprechend das Gewicht der Grundsteuern im Budget der Gemeinden maßgeblich sind, entscheidend von der jeweiligen örtlichen Wirtschaftsstruktur bestimmt.

---

1) Langfristig kann dieser Unterschied vernachlässigt werden, da dann alle Kostenbestandteile variabel sind und stets eine Aufwärtsverschiebung der Grenzkostenkurve eintritt. S. R.A. Musgrave, a.a.O., S. 3o9 ff.

2) R.A. Musgrave, a.a.O., S. 311.

Eine Gemeinde, in der der Grund und Boden neben der stets vorhandenen Wohnbebauung weitgehend als land- und forstwirtschaftliche Anbaugrundlage genutzt wird, vermag ihr Steueraufkommen vornehmlich durch eine Hebesatzerhöhung bei der Grundsteuer A zu erhöhen. In einer reinen Wohngemeinde sind Steueraufkommenserhöhungen äußerstenfalls nur durch eine Hebesatzerhöhung im Rahmen der die wohnungswirtschaftliche Bodenverwendung treffenden Grundsteuer B möglich. Möglichkeiten, Steueraufkommenserhöhungen im Rahmen der Grundsteuern auf die Betriebs- und Geschäftsgrundstücke vorzunehmen und gleichzeitig die Alternative der Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze zu nutzen, ergeben sich entsprechend dem Anteil des als Standort von Gewerbebetrieben verwendeten Grund und Bodens sowie der Steuerkraft der Gewerbebetriebe. Betrachtet man Hebesatzerhöhungen im Rahmen der Grundsteuer unter dem Aspekt ihrer Aufkommenswirksamkeit, sind Rückwirkungen der Hebesatzerhöhungen auf die Grundsteuerbemessungsgrundlagen vornehmlich langfristig zu erwarten. Hierzu zählen die Wirkungen auf die Investitionen und unter bestimmten Voraussetzungen auf das Angebot an Grund und Boden,[1)] die sich entsprechend den jeweiligen Bewertungsmethoden auf die Einheitswerte des Grund und Bodens auswirken. Wenn Anlaß zu der Erwartung besteht, daß sich bereits kurzfristig Angebotssteigerungen und dadurch ausgelöste Preissenkungen des höher belasteten Grund und Bodens einstellen, sind sie entsprechend als kurzfristige Aufkommenseffekte (Minderung der nach dem gemeinen Wert zu ermittelnden Grundstückswerte) zu berücksichtigen.

---

1) Im Rahmen der in der Bundesrepublik zeitweilig erhobenen Baulandsteuer wird diese Wirkung hervorgerufen, wenn die Steuerauflage die Eigentümer von Bauland zum Angebot (oder zur Eigennutzung) veranlaßt. S. dazu N. Kloten, a.a.O., S. 155.

C. Die Rückwirkungen von Steuersatz-(Hebesatz-)Erhöhungen auf Produktionsstandort und Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden in Abhängigkeit von der Größe und Struktur der Gemeinden

Eine Gemeinde, die eine Einnahmenerhöhung durch Steuersatz-(Hebesatz-)Erhöhungen anstrebt, muß berücksichtigen, daß durch die Erhöhung der Steuerbelastung ihre Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität als Produktionsstandort beeinträchtigt werden können. Die Möglichkeit, daß infolge des Einflusses auf die Standortverteilung eine Schmälerung der eigenen Steuerkraft eintritt, wird Anlaß dazu geben, Steuersatz-(Hebesatz-)Erhöhungen als Mittel der Einnahmenerhöhung zurückhaltend zu nutzen. Der durch die gemeindliche Steuerpolitik auf die Standortverteilung ausgeübte Einfluß wird dadurch begünstigt, daß die Gemeinden kleine Ausschnitte eines großen Wirtschaftsgebietes darstellen, in dem die Produktionsfaktoren eine mehr oder minder hohe örtliche Mobilität aufweisen. Auf eine Kennzeichnung der Beeinflussung der Standortverteilung durch eine örtlich unterschiedliche Belastung bei den verschiedenen Gemeindesteuern soll hier verzichtet werden.[1)]

Die Einbuße von Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität als Produktionsstandort hängt zunächst von dem Ausmaß der Steuersatz-(Hebesatz-)Erhöhung ab, die eine Gemeinde vornimmt. Es wird angenommen, daß dieses Ausmaß durch die jeweils angestrebte Steueraufkommenserhöhung vorgegeben ist.[2)] Natürlich kann das Ausmaß der Steuersatz-(Hebesatz-)

---

1) S. dazu H. Timm, Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung, in: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, a.a.O., S. 56 ff. Dort werden die steuerpolitisch verursachten Reaktionen von Unternehmen und Faktorinhabern unter besonderer Berücksichtigung der Faktormobilität zwischen den Gemeinden aufgezeigt.

2) Zur Bestimmung des Ausmaßes der Steuer-(Hebe-)satzänderung bedarf es dabei natürlich einer vorherigen Schätzung der voraussichtlichen Aufkommenseffekte alternativer Steuer-(Hebe-)satzänderungen, wenn ein bestimmter Mehraufkommensbetrag angestrebt wird.

Erhöhung bei einer angestrebten Aufkommenserhöhung umso geringer sein, je größer die "steuerbare Substanz" aufgrund der Größe (Agglomerationsgrad) und insbesondere der Struktur einer Gemeinde (Besatz mit steuerstarken Industrien) jeweils ist. Die Aussichten einer Gemeinde, durch die Steuersatz-(Hebesatz-)Erhöhung die angestrebte Erhöhung ihres Steueraufkommens tatsächlich zu erreichen, hängen allerdings von der Zuverlässigkeit ab, mit der sie die Entwicklung des Steueraufkommens überhaupt zu schätzen vermag. Es ist möglich, daß die Steuersatz-(Hebesatz-)änderung mit einer unvorhergesehenen Schwankung des örtlichen Aufkommens (z.B. einem durch Branchenkrisen verursachten Aufkommensrückgang) zusammentrifft und das Steueraufkommen der Gemeinde nicht in dem beabsichtigten Ausmaß zunimmt. Nach den Erörterungen der gemeindlichen Steuervorausschätzungen im Abschnitt B sind in dieser Hinsicht besonders die kleinen und einseitig strukturierten Gemeinden betroffen.

Ob und in welchem Ausmaß es infolge einer Hebesatzerhöhung durch eine Gemeinde zu einer Verlegung von Produktionsstandorten in andere Gemeinden oder einer Abschreckung des Zuzugs in die steuererhöhende Gemeinde kommt, hängt darüberhinaus von der Konstellation der Faktoren ab, die außer der Steuerbelastung für die unternehmerische Standortwahl relevant sein können. Hier sind diejenigen Faktoren gemeint, die das Gebiet einer Gemeinde als Produktionsstandort anziehend machen. Unter diesen ragen die "Regionalfaktoren" hervor, d.h. also "... neben der räumlichen Nachfragestruktur die räumliche Verteilung der Faktoren, der Grad ihrer örtlichen Mobilität und die von der Transporttechnik bestimmten Tranportkosten ..."[1] Der Einfluß dieser Faktoren auf die Rückwirkungen der Steuerpolitik auf den Produktionsstandort sind allerdings tatsächlich schwer zu ermessen und hängen zudem von der jeweiligen Ausgangssituation ab. Wenn diese vom Zustand einer optima-

1) H. Timm, Finanzpolitische Autonomie ..., a.a.O., S. 9.

len Standortverteilung abweicht,[1] kann es sein, daß die Produktion am bisherigen Standort trotz einer Erhöhung der Steuerbelastung günstiger bleibt oder in anderen Gemeinden mit einer geringeren Steuerbelastung als am bisherigen Standort auch noch zu geringeren Produktions- und Transportkosten produziert werden kann. Im ersten Fall werden Reaktionen auf die Erhöhung der Steuerbelastung ausbleiben, im zweiten Fall die in der steuererhöhenden Gemeinde ansässigen Unternehmen beschleunigt mit einer Verlegung ihrer Produktionsstandorte reagieren.

Zwischen den einzelnen Produktionsbereichen bestehen technisch und wirtschaftlich bedingte Unterschiede in den Standortabhängigkeiten, aufgrund deren die Reaktionen auf eine Hebesatzerhöhung nach der Art der Unternehmen, die sie trifft, und damit der Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde relativiert werden können. Bei den am Anfang der Produktionskette befindlichen Unternehmen der Urproduktion werden die Wirkungen einer höheren Steuerbelastung dadurch gehemmt, daß deren Standorte an den Grund und Boden als Anbau- bzw. Abbaugrundlage gebunden sind.[2] Die örtliche Immobilität des Grund und Bodens schließt zwar Standortverlegungen landwirtschaftlicher u.a. Betriebe in Reaktion auf eine Steuermehrbelastung nicht aus, hemmt aber diese Reaktion, da ein Abzug des in den Grund und Boden investierten Kapitals (z.B. für Bodenmeliorationen) Zeit beansprucht oder wenn der Grund und Boden aufgrund einer geringen Nachfrage nach dem Produktionsstandort in der betreffenden Gemeinde schwer veräußerlich ist. Nicht auszuschließen ist indessen auch eine anomale Reaktion auf eine Steuermehrbelastung bei den landwirtschaftlichen Betrieben (Intensivierung der Bodenbewirtschaftung).[3]

---

1) "... Anpassungsprozesse ... erfordern Zeit, so daß in jedem Augenblick Standortveränderungen geplant sind und überdies eine mehr oder weniger ausgeprägte Bereitschaft zur räumlichen Neuorientierung vorliegt." N. Kloten, Standortwirkungen Kommunaler Besteuerungsformen, a.a.O., S. 124.

2) Die Zweige der Urproduktion sind nach der Art ihrer Standortabhängigkeit, wie folgt, zu kennzeichnen: "... the first group of industries must, by their nature, be carried on where the natural resources are located." C. Clark, The Economic Functions of a City in Relation to its Size, in: Econometrica Bd. 13 (1945), S. 97.

3) N. Kloten, Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen, a.a.O., S. 156.

Eine solche Reaktion wird aber nur dort erfolgen, wo die Faktormobilität noch wegen traditionsbestimmter u.a. Einstellungen zur landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung und zum angestammten Bodeneigentum gering geblieben ist.

Eine gleichfalls die Wirkungen einer örtlichen Steuermehrbelastung hemmende Standortgebundenheit kann den Unternehmen des tertiären Produktionsbereichs zugemessen werden.

> "The service industries ... all share the fundamental characteristics that they can on the whole only be carried out in the city where the population lives, or at least at some centre that the consuming population can reach without undue difficulty."[1]

Die Bindung der Produktionsstätten an die Verbraucherstandorte und das daraus ableitbare Hemmnis für steuerpolitisch bewirkte Produktions- und Standortverlegungen sind bei den einzelnen Dienstleistungszweigen allerdings ausgeprägt verschieden. Eine enge Bindung besteht bei den unmittelbar an Personen zu erbringenden Dienstleistungen (ärztliche Fürsorge, Gastronomie, Friseur etc.) mit entsprechend lokal beschränktem Absatzbereich. Im Bereich des Handels ist die Bindung an die Verbraucherstandorte nur zum Teil gegeben (Einzelhandel), zum Teil weniger ausgeprägt (Großhandel) oder sogar überhaupt nicht vorhanden (Versandhandel). Bei Konkurrenz der betreffenden Produktionen an der Peripherie der steuererhöhenden Gemeinde besteht allerdings die Möglichkeit, den Standort in die Randlage der Nachbargemeinde zu verlegen, ohne die Fühlung mit den Abnehmern zu verlieren. Einen Extremfall bilden schließlich die Dienstleistungen im Tranportwesen, wo eine wirtschaftliche Nutzung der Transportmittel vielfach ganz unabhängig von ihrem räumlichen Standort ist. Transportleistungen sind allerdings Dienstleistungen sui generis, für die ein Produktionsstandort (nicht Unternehmensitz) nicht lokal eingrenzbar ist.[2]
Räumliche Bindungen der Produktion oder des Absatzes, die sich als Hemmnisse für ein Ausweichen von Unternehmen vor einer örtlichen Erhöhung der Steuerbelastung erweisen kön-

---

1) C. Clark, a.a.O., S. 97.
2) Für Kraftfahrzeuge, die zum Gütertransport eingesetzt werden, müssen die Unternehmer einen Standort festlegen. S. E. Aufermann, Grundzüge betriebswirtschaftlicher Steuerlehre, Die Wirtschaftswissenschaften Reihe A, 17. Lfg., hrsg. von Erich Gutenberg, Wiesbaden 1959, S. 71 ff.

nen, sind bei den dem Bereich des verarbeitenden Gewerbes zugehörigen Unternehmen weniger ausgeprägt vorhanden. Nach der Art ihrer Standortsabhängigkeit lassen sich die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes dabei, wie folgt, kennzeichnen:[1)]

> "The manufacturing industries ... producing, by definition, goods that are transportable, and using as materials either natural products or partially manufactured goods that are also transportable, can generally be carried on, if desired, at a point distant both from their consumers and from their suppliers of materials."

Zwar werden auch bei den Unternehmen, die diesem Bereich zugerechnet werden können, gewisse Abstufungen in den Standortsabhängigkeiten von bestimmten Rohstoffvorkommen, der Lage der Konsumzentren (bei der Verwendung von Ubiquitäten) usf. bestehen. Doch weisen diese Unternehmen im allgemeinen einen vergleichsweise hohen Grad der steuerlichen Standortelastizität[2)] auf. Aus der Eigenart der gewerblichen Produktion, der Stoffverarbeitung,[3)] ergibt sich dabei auch die Möglichkeit, unter Beibehaltung einer gegebenen Absatzorganisation nur die Produktion (Fertigung) an Standorte mit einer geringeren Steuerbelastung zu verlegen. Die absatzwirtschaftliche Aktivität der Unternehmen im gewerblichen, speziell industriellen, Bereich ist allerdings sehr unterschiedlich.[4)] Die standortwirksamen Reaktionen auf eine örtliche Erhöhung der Steuerbelastung können überhaupt sehr verschieden ausfallen und hängen zudem in ihrer unternehmenspolitischen Orientierung von den Steuerbemessungsgrundlagen und der Steuertechnik ab. Die kurzfristig wirksamste Maßnahme, einer örtlichen Steuermehrbelastung auszuweichen, besteht sicherlich darin, daß die Unternehmen nicht ihre Produktionsstätte, sondern ihren Sitz verlegen - und zwar unter der Voraussetzung, daß die Steuern von den Sitzgemeinden erhoben werden. Das gilt besonders für die kapitalintensiven Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes; denn die Möglichkeit und Dauer der Verlegung einer Produktionsstätte hängen von dem Umfang und der Abnutzungsdauer der Produktionsanlagen bzw. von deren Ver-

---

1) C. Clark, a.a.O., S. 97.
2) Zur Begriffsdefinition s. E. Aufermann, a.a.O., S. 66.
3) K. Hax, a.a.O., S. 243.
4) Ebenda

äußerlichkeit ab.[1] Dabei sind die Möglichkeiten einer räumlichen Trennung des Wohn- bzw. Unternehmenssitzes von der Produktion in dem hier betrachteten Produktionsbereich im allgemeinen günstiger als in der Landwirtschaft oder manchen Dienstleistungszweigen. Bei der derzeitigen Erhebungsweise der Gewerbesteuer sind bloße Unternehmenssitzverlegungen in Anbetracht der angewandten Zerlegungsverfahren aber ungeeignet, einer örtlich höheren Steuerbelastung auszuweichen.

Einen Faktor, aufgrund dessen die Rückwirkungen einer Hebesatzerhöhung auf den Produktionsstandort vor allem nach der Gemeindegröße relativiert werden können, stellt der Agglomerationsgrad dar. Denn neben den "Regionalfaktoren" können Ersparnisse aus dem Agglomerationseffekt für die unternehmerische Standortwahl bestimmend sein.[2] Die Wirkung einer Steuersatzerhöhung durch eine Gemeinde wird dann abgeschwächt, wenn die Unternehmen an ihrem bisherigen Standort externe Ersparnisse aus dem Agglomerationseffekt ausnutzen können, die sich bei räumlichen Produktionsverlegungen nicht oder nicht in gleichem Ausmaß böten. Das trifft auf Gemeinden zu, die weder zu klein sind, um agglomerationsbedingte Ersparnisse bieten zu können, noch so groß sind, daß die Agglomerationsvorteile von den mit dem Agglomerationsgrad ansteigenden Löhnen, Grundstückspreisen etc. übertroffen werden. Mit der Struktur einer Gemeinde hängt der Agglomerationsgrad nur mittelbar zusammen; denn "... bei der statischen Betrachtung einer gegebenen Gemeinde kann ... davon ausgegangen werden, daß es eine normale Wirtschaftsstruktur entsprechend der Gemeindegröße gibt."[3] Eine Gemeinde mit weniger als 500 Bewohnern, die agglomerationsbedingte Ersparnisse wahrscheinlich noch nicht bieten kann, ist "normalerweise" eine Gemeinde mit Agrarstruktur. Dagegen ist eine Großstadt, in der den Vorteilen der Agglomeration oft hohe Faktorpreise gegenüberstehen, "normalerweise" eine "Service"-Gemeinde, was wegen der Versorgungs-

---

1) E. Aufermann, a.a.O., S. 66.
2) H. Timm, Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften, a.a.O., S. 29 und S. 9 ff.
3) J. Blankenburg, a.a.O., S. 26.

bedürfnisse der großen Einwohnerzahl mit Dienstleistungen naheliegt.[1] In Wirklichkeit dürfte es aber überaus schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein, die Einwirkungen des Agglomerationsfaktors hinreichend zu ermessen. Auch kann die örtliche Ballung der Produktion nicht immer als durch die Größe einer Gemeinde, gemessen an der Bewohnerzahl und dem Gesamteinkommen, bestimmt angesehen werden.[2] Dies ist vor allem dann nicht möglich, wenn sich Funktionsteilungen der Gemeinden in Wohn- und Betriebsorte herausgebildet haben.

Für die Rückwirkungen einer Hebesatzerhöhung auf den Produktionsstandort und die Wettbewerbsfähigkeit einer Gemeinde ist schließlich die Steuerpolitik anderer Gemeinden belangvoll. Daß Hebesatzerhöhungen in vielen Gemeinden gleichzeitig und etwa im gleichen Ausmaß auftreten und somit Wirkungen auf den Produktionsstandort ausbleiben, ist nämlich im allgemeinen eine unzulässige Unterstellung. Hebesatzänderungen sind häufig als spontane Maßnahmen aufzufassen, die sich an der jeweiligen, örtlich unterschiedlichen finanzpolitischen Situation der Gemeinden ausrichten. Nur unter bestimmten Voraussetzungen wird die steuererhöhende Gemeinde unterstellen können, daß andere Gemeinden auf die eigene Hebesatzerhöhung mit Hebesatzvariationen reagieren. Die Erwartung, daß andere Gemeinden der eigenen Hebesatzerhöhung folgen, kann zulässig sein, wenn die eigene Hebesatzerhöhung von anderen Gemeinden als ursächlich für einen "Spielraum" zur Steueraufkommenserhöhung gewertet wird, den sie ohne nachteilige Rückwirkungen auf die Standortverteilung nutzen können. Die Plausibilität gleichgerichteter Hebesatzänderungen bei anderen Gemeinden ist jedenfalls viel größer, wenn der gegensätzliche Fall einer Hebesatzsenkung betrachtet wird.[3] Gleichgültig, ob die Hebesatzänderungen der anderen Gemeinden spontan oder

---

1) J. Blankenburg, a.a.O., S. 26.
2) H. Timm, Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften, a.a.O., S. 9.
3) Zur Interdependenz der Steuerpolitik der Gemeinden bei einer Steuersatzsenkung s. H. Timm, Finanzpolitische Autonomie ..., a.a.O., S. 4o ff.

in Reaktion auf die eigene Hebesatzerhöhung erfolgen, wird die steuererhöhende Gemeinde ihnen eine umso größere Bedeutung für ihre Wettbewerbsfähigkeit zumessen, je geringer die Entfernung zu den betreffenden Gemeinden ist. Über die Steuerpolitik entfernt liegender Gemeinden werden allerdings zumeist auch nur beschränkte Informationen vorhanden sein. Die Bedeutung, die die Steuerpolitik anderer Gemeinden für die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität als Produktionsstandort erlangt, kann dabei nicht nach der Größe und Struktur der betreffenden (steuererhöhenden) Gemeinde allein beurteilt werden, da sie auch von der Größe und Struktur der anderen (mit dieser konkurrierenden) Gemeinden bestimmt wird.

2. Möglichkeiten und Grenzen der Erhöhung der Kreditaufnahmen

a. Der institutionelle Spielraum

Die Möglichkeiten einer Gemeinde zu einer Erhöhung der Krediteinnahmen hängen zunächst von dem Grad der Ausschöpfung ihres Kreditspielraumes ab. Je mehr die Schuldendienstleistungsfähigkeit einer Gemeinde durch ihre früheren Kreditaufnahmen ausgeschöpft ist, je höher also die Schuldendienstquote ist (s.o.), umso geringer sind die Möglichkeiten für eine zusätzliche Kreditaufnahme und die Aussichten ihrer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden. Gemäß § 63 Abs. 3 GO n.F. darf eine Gemeinde nur Kredite aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Unter der Voraussetzung des § 63 Abs. 3 GO n.F. dürfen Kredite nach § 72 Abs. 1 GO n.F. nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Die Möglichkeit einer Erhöhung der Krediteinnahmen hängt somit von der Art und haushaltsrechtlichen Einstufung der zu finanzierenden Ausgaben[1]; den sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten und deren Zweckmäßigkeit im Vergleich zur Kreditfinanzierung ab. Die Aufsichtsbehörden sind im Rahmen ihrer Befugnisse zur Gesamtgenehmigung gemäß § 71 Abs. 2 GO n.F. in der Lage, Einnahmenerhöhungen mittels Kreditaufnahme von Fall zu Fall zu verbieten. Darüberhinaus können Kreditaufnahmen der Gemeinden im Rahmen der Anordnung von Einzelgenehmigungen untersagt werden - und zwar entweder gemäß § 72 Abs. 4 GO n.F. nach Maßgabe verhängter Kreditbeschränkungen (§ 19 StWG) oder gemäß § 72 Abs. 5 GO n.F. durch Rechtsverordnungen des Bundeslandes. Im Rahmen dieser Genehmigungsvorbehalte können einer Erhöhung der Krediteinnahmen institutionelle Grenzen gesetzt werden, die durch die Einbeziehung der Gemeinden in die Konjunkturpolitik begründet sind. Dagegen wird die Gesamtgenehmigung auf die individuellen Verhältnisse der kreditnachfragenden Gemeinde abgestellt, da sie "unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft" der Gemeinde erteilt oder versagt werden soll.

---

1) Investitionsförderungsmaßnahmen werden dem Vermögenshaushalt zugeordnet. Die Umschuldung (gem. § 46 Nr. 26 die Ablösung von Krediten durch andere Kredite) ist hier nicht von Interesse, da sie nicht zu einer Erhöhung der Krediteinnahmen führt.

Eine der wichtigsten Neuerungen im Gemeindehaushaltsrecht, die die Flexibilität der Gemeinden für die Erhöhung der Krediteinnahmen vergrößern, ist die Aufgabe der nach früherem Recht vorgeschriebenen "Objektbindung" der Kreditaufnahme (§ 79 Abs. 1 GO a.F.). Sie ermöglicht es den Gemeinden, Kredite nach Maßgabe der aktuellen Finanz- und Kassenlage aufzunehmen.

Der Spielraum einer Gemeinde für eine Erhöhung ihrer Krediteinnahmen kann ferner durch Kontingentierungen des ihr zugänglichen Kreditangebotes begrenzt werden. Soweit die Kreditnachfrage durch Zwischenschaltung bestimmter Kreditinstitute (Sparkassen, Realkreditinstitute) an den Markt gelangt, wird das den Gemeinden zugängliche Kreditangebot vielfach durch entsprechende Anlagevorschriften dieser Kreditinstitute beschränkt. So sind die Sparkassen aufgrund ihrer Satzungen gehalten, langfristige Kommunalkredite höchstens in einer Höhe von 12,5 v.H. der gesamten Einlagen zu gewähren. Auch für die Hypothekenbanken bestehen für die Kreditgewährung an die Gemeinden einschränkende Anlagevorschriften.[1] Durch die Kreditkontigentierungen bei diesen Kreditinstituten werden vor allem die kleinen nichtemissionsfähigen Gemeinden betroffen. Großen Gemeinden steht für den Fall der Ausschöpfung dieses Kreditangebotes die Möglichkeit der orignialen Kreditaufnahme durch Anleihebegebung offen, sofern der Zugang zum Anleihemarkt nicht durch Maßnahmen zur Begrenzung und Koordination der Emissionstätigkeit geschmälert oder geschlossen ist.[2]

---

1) Gemäß § 41 Abs. 2 des Hypothekenbankgesetzes ist der Gesamtbetrag der umlaufenden Kommunalschuldverschreibungen auf das 15-fache des eingezahlten Grundkapitals beschränkt; die Umlaufgrenze für Pfandbriefe beträgt das 2o-fache des Grundkapitals (§ 7).

2) "Die Verschuldungspotentialität erfährt dadurch jedoch nur insoweit eine Ausdehnung, als es gelingt, die Anleihen im Publikum zu plazieren, da dem Ankauf kommunaler Anleihen seitens der Banken die gleichen Schranken gesetzt sind wie der Gewährung langfristiger Kredite an die Gemeinden." E.-G. Winkler, a.a.O., S. 36 ff.

b. Schuldendienst und Verschuldungsgrenze

Die für die Verschuldungsgrenzen des Staates aufgestellten Thesen sind für die Gemeinden als unterstaatliche (lokale) Gebietskörperschaften mit beschränkter Finanzautonomie, die in hohem Maße Kredite außerhalb ihres Gebietes aufnehmen ("äußere" Verschuldung),[1] nur beschränkt gültig.

Der Versuch, die Verschuldungsgrenze an der Höhe des öffentlichen Vermögens zu messen, erscheint für die Verschuldung der Gemeinden aber nicht weniger abwegig zu sein als im Rahmen der Staatsverschuldung. In den Verpflichtungsurkunden wird zwar im allgemeinen das Gemeindevermögen in die Schuldenhaftung miteinbezogen, doch basiert die Kreditgewährung an die Gemeinden vor allem auf ihrem Besteuerungsrecht und ihrer Steuerkraft.[2] Außerdem ist es den Gemeinden verfassungsrechtlich untersagt, soweit es nicht der Verkehrsübung entspricht, für aufgenommene Kredite besondere Sicherheiten zu bestellen (§ 72 Abs. 7 GO n.F.). Ohne die gesamte Problematik abklären zu können, verbietet sich die Bestellung von Sicherheiten schon deswegen, weil die Vermögensteile häufig im Insolvenzfall gar nicht verwertbar sind. Das in den Gemeindeordnungen enthaltene Verbot der Bestellung spezieller Sicherheiten kann sich allerdings als verhängnisvoll erweisen, wenn eine Gemeinde ihre Kreditnachfrage unter angespannten Kreditmarktverhältnissen geltend machen muß.

---

1) S. dazu auch die Ausführungen bei R.A. Musgrave, a.a.O., S. 575 ff.
2) E. Barocka, a.a.O., S. 362.

Falls die Ausgaben für die Verzinsung und Tilgung nicht durch Mehreinnahmen aus der Kreditverwendung finanziert werden können, sondern aus vermögensunwirksamen Einnahmen (meistens dem Steueraufkommen) bestritten werden müssen, wird mit zunehmender Verschuldung eine Grenze erreicht, an der jeder weitere aufgenommene Kredit nur dadurch bedient werden kann, daß die Steuersätze und -belastung erhöht werden. Diese Grenze ist umso höher, je höher die bei gegebenen Steuersätzen aufkommenden örtlichen Steuereinnahmen und je länger die Kreditlaufzeiten und je geringer damit bei gegebener Verschuldungshöhe die auf eine Haushaltsperiode entfallenden Tilgungszahlungen sind. Die Grenze hängt ferner von der Höhe und den Kürzungsmöglichkeiten der Ausgaben einer Gemeinde sowie den möglichen Produktivitätseffekten der kreditfinanzierten Ausgaben und Projekte ab. Den Gemeinden ist es nicht möglich, die Grenze, von der ab die Schuldendienstfinanzierung für zusätzliche Kreditaufnahmen nur durch Erhöhung der Steuersätze und -belastung erfolgen kann, beliebig zu überschreiten. Anders als im Rahmen der Staatsverschuldung, für die es "vom Standpunkt und von der Notwendigkeit zur Verzinsung und Rückzahlung"[1] zumindest keine definitiven Grenzen gibt, besteht für die Gemeinden durchaus eine Verschuldungsgrenze, da diese ihre Steuersätze nur in den durch die Höchstsätze und Kopplungsvorschriften gesetzten Grenzen erhöhen können.

Aber auch abgesehen von den durch Beschränkungen der Steuer autonomie gesetzten Grenzen werden die Möglichkeiten für einzelne Gemeinden, die Steuersätze zur Finanzierung des Schuldendienstes aus zusätzlichen Kreditaufnahmen zu erhöhen, relativ gering sein. Denn es besteht die Gefahr, daß durch die Steuersatzerhöhung wegen ihres Einflusses auf der Produktionsstandort in der betreffenden Gemeinde eine Schmälerung der zukünftigen Steuerkraft eintritt. Bei welchem Steuersatzniveau diese Gefahr droht, ist von Gemeinde zu Gemeinde verschieden und von der Konstellation der son-

1) E.-G. Winkler, a.a.O., S. 44.

stigen Standortfaktoren abhängig. Im Bereich der staatlichen Finanzwirtschaft ist eine Gefährdung der Steuerkraft durch Steuersatzerhöhungen vergleichsweise weniger relevant. Zwischenstaatliche Unterschiede in der Steuerbelastung geben weit weniger Anlaß zu Standortverlagerungen - wegen der zusätzlichen z.T. außerökonomischen Hemmnisse - als sie zwischengemeindliche Steuerbelastungsunterschiede zur Folge haben können.

Von besonderer Bedeutung für die Verschuldungsgrenze der Gemeinden sind ihre Möglichkeiten, Kredite außerhalb ihrer Gebiete aufzunehmen. Die Verschuldungsmöglichkeit einer Gemeinde ist insoweit nicht durch den Umfang der örtlichen Ersparnisbildung und der Geldkapitalbildung bei ihrer "Hausbank" (Sparkasse)[1] limitiert. Wenn die durch bestimmte Anlagevorschriften (s.o.) begrenzten Kreditvergabemöglichkeiten der heimischen Sparkasse erschöpft sind, bleibt der Gemeinde der Ausweg der Anleihegebung oder der Inanspruchnahme des - durch Sammelanleihen (z.B. Kommunalobligationen) refinanzierten - Kredits der regionalen Girozentralen oder der Hypothekenbanken. Es erhebt sich die Frage, ob Unterschiede der Gemeindegröße einen Einfluß darauf haben, wieweit ein Gemeindekredit zu einer äußeren Verschuldung führt.[2] Die äußere Verschuldung kann dadurch begründet sein, daß das Mittelaufkommen bei der heimischen Sparkasse infolge geringer Gemeindegröße (und niedriger Durchschnittseinkommen der Gemeindemitglieder) zur Bereitstellung des nachgefragten Gemeindekredits durch die Sparkasse unzureichend ist und die kreditnachfragende Gemeinde deswegen auf das außerhalb refinanzierte Kreditangebot angewiesen ist. Es ist anzunehmen, daß der Umfang des Kreditangebots der Sparkasse im allgemeinen mit der Gemeindegröße zunimmt, wenn auch die Zahl (und Größe) der Kreditinstitute, die mit der Sparkasse um die Einlagen der Gemeindemitglieder konkurrieren, ebenfalls mit der Größe der Gemeinde zunehmen

---

1) Von der möglichen Existenz anderer Kreditinstitute in der Verschuldungsgemeinde, die das Kommunalkreditgeschäft pflegen, sei abgesehen.

2) "Der Kommunalkredit hat ... große Ähnlichkeit mit dem im Ausland aufgenommenen Staatskredit, der die staatliche Betätigungsmöglichkeit ebenfalls bis zu einem gewissen Grad von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der inländischen Wirtschaft abhängig macht." E.-G. Winkler, a.a.O., S. 19.

dürfte. Für kleine Gemeinden kann allerdings die Lage gegeben sein, daß sie keinen hinreichenden Zugang zu den überörtlichen Kreditmärkten und den auf diesen anbietenden Kreditinstituten (Girozentralen und Hypothekenbanken) haben. Sie sind im allgemeinen in dieser Hinsicht den großen Gemeinden unterlegen, was tendenziell auf eine Begrenzung der äußeren Verschuldung der kleinen Gemeinden hinwirkt. Betrachtet man nun die großen emissionsfähigen Gemeinden (Großstädte), so besteht für diese, sobald ein Gemeindekredit das für die Kommunalkreditvergabe verfügbare Angebotskontingent der heimischen Sparkasse übertrifft, die Möglichkeit der Emission von "Stadtanleihen". Diese führen zu einer inneren Verschuldung der emittierenden Großgemeinde, soweit die Anleihen von den eigenen Einwohnern gezeichnet werden. Das wird vermutlich umso mehr der Fall sein, je größer der potentielle Käuferkreis für eine Anleihe in ausgesprochenen Großstädten ist. Das Ausmaß der durch die "Stadtanleihe" herbeigeführten äußeren Verschuldung wird jedenfalls immer geringer sein, als sie ein durch fremdbegebene Anleihen refinanzierter Gemeindekredit hervorbringt. Wenn eine Anleihe auf einem kleinen Markt untergebracht werden soll, muß den Käufern zum Ausgleich der relativ großen Kursrisiken im allgemeinen eine höhere Verzinsung geboten werden.[1] Unter diesen Voraussetzungen wird es sich empfehlen, auf das aus Sammelanleihen refinanzierte Kreditangebot der Kommunalkreditinstitute zurückzugreifen. Kreditaufnahmen mittels eigenbegebener Anleihen haben überhaupt für die Gemeindeverschuldung nur ein geringes Gewicht.[2]

3. Überbrückung von Fehlbeträgen durch Rücklagenentnahmen

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Rücklagen für die Finanzwirtschaft der Gemeinden[3] ist weiterhin die Mög-

---

1) E.-G. Winkler, a.a.O., S. 35.

2) Der Umlauf an Kommunalanleihen betrug im Jahresdurchschnitt 1968-1972 nur etwa 2 % der Gesamtverschuldung der Gemeinden. Der Anteil der Bankkredite war mit rd. 83 v.H. am größten. Quelle der Zahlenangaben: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 25. Jahrgang Nr. 7 (Juli 1973), S. 20.

3) E.-G. Winkler, (a.a.O., S. 101) stellt fest, "daß die Rücklagenwirtschaft (gegenüber der Kreditaufnahme) insbesondere im kommunalen Bereich als die finanzwirtschaftlich zweckmäßigere Methode der Synchronisierung von Haushaltseinnahmen und -ausgaben angesehen werden muß."

lichkeit in Betracht zu ziehen, durch Fehlschätzungen aufgetretene Finanzierungslücken aus Rücklagenmitteln zu schließen. Dies kann erfolgen durch die vorübergehende Inanspruchnahme von Rücklagebeständen (innere Darlehen) oder Inanspruchnahme einer besonderen Ausgleichsrücklage. Die Zweckbestimmung der Allgemeinen Ausgleichsrücklage war unmittelbar darauf abgestellt, unvorhergesehene Haushaltsfehlbeträge abzudecken. Nach ihrer Legaldefinition war diese Rücklage dazu bestimmt, "allzu große Schwankungen in der Belastung der Einwohner auch bei einer Änderung der Wirtschaftslage zu verhindern" (§ 3 Abs. 1 RücklVO). Im neuen Gemeindehaushaltsrecht sind die bisher getrennt zu haltenden Rücklagen (Betriebsmittel-, Ausgleichs-, Tilgungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage sowie Rücklagen für Investitionszwecke) in einer allgemeinen Rücklage zusammengefaßt worden (§ 2o GemHVO n.F.).

Der Einsatz von Rücklagen für den Ausgleich von Fehlbeträgen in den Gemeindehaushalten ist bei der Novellierung des Haushaltsrechts ebenfalls neu geregelt worden. Die Voraussetzungen des Einsatzes der allgemeinen Rücklage für diesen Zweck sind in § 22 Abs. 3 GemHVO n.F. festgelegt. Und zwar muß es sich um anderweitig (durch Einnahmenerhöhungen und Ausgabenkürzungen) nicht ausgleichbare Fehlbeträge handeln; zudem dürfen die Rücklagen nicht zur unabweisbaren Fortführung begonnener Maßnahmen benötigt werden; schließlich darf die Kassenliquidität unter Berücksichtigung möglicher Kassenkredite nicht beeinträchtigt werden. § 22 Abs. 3 GemHVO n.F. läßt die Verwendung von Mitteln der allgemeinen Rücklage zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts zu, wobei zur Sicherung der Betriebsmittel der Kasse ein Mindestbetrag von 2 v.H. der Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu halten ist (§ 2o Abs. 2 GemHVO n.F.). Für den Haushaltsausgleich steht also nur der über diesen Sockelbetrag hinausgehende Spitzenbetrag der allgemeinen Rücklage zur Verfügung.[1)]

---

1) Nach der von St. Depiereux (a.a.O., S. 127) vertretenen Ansicht "kann der Sockelbetrag, dessen Mindesthöhe nur in der Regel vorgeschrieben ist, auch für Investitionszwecke in Anspruch genommen werden. Vermeiden läßt sich dies nicht, da Rücklagen gerade den Sinn haben, daß auf sie zur Not auch bis auf einen Bodensatz zurückgegriffen werden kann. Anderenfalls dürften nur überproportional hohe Rücklagen angegriffen werden."

Gemäß § 22 Abs. 4 GemHVO n.F. können die Gemeinden außer für Zwecke, für die die allgemeine Rücklage bestimmt ist, Sonderrücklagen bilden. Sie können, solange sie für ihre zweckentsprechende endgültige Verwendung nicht benötigt werden, als innere Darlehen im Vermögenshaushalt eingesetzt werden (§ 21 Abs. 1 GemHVO n.F.). Hinsichtlich der Dauer ihrer Verfügbarkeit unterscheiden sich die inneren Darlehen von den Mitteln der allgemeinen Rücklage, da jene nur eine begrenzte Zeit für die Bestreitung der rücklagefremden Ausgaben bereitstehen.[1)]

Die Finanzierungsmöglichkeiten einer Gemeinde mittels Rücklagenentnahmen hängen natürlich von der jeweiligen Höhe und Zusammensetzung ihres Rücklagenbestandes ab. Die Möglichkeit einer Gemeinde zur Rücklagenbildung und -haltung wird von mehreren Faktoren bestimmt, darunter von der jeweiligen Finanzlage der Gemeinde, ihrer Kreditmarktverschuldung und der Kreditmarktlage. So wird beispielsweise eine Gemeinde bei einem hohen Verschuldungsgrad und in Hochzinsphasen kaum noch Rücklagen bilden können, sondern vielmehr ihre vorhandenen Rücklagen zur Investitionsfinanzierung heranziehen müssen.[2)] Betrachtet man die quantitative Bedeutung der Rücklagenbestände als "Manövriermasse" der Gemeinde für Ausgleichszwecke, so belief sich der Rücklagenbestand der Gemeinden Anfang 197o auf insgesamt DM 8,97 Mrd.[3)] Er machte damit rd. 16 v.H. der Gemeindeausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) im Jahre 197o von DM 56,5 Mrd. aus. Die Rücklagen stellten also eine nicht unerhebliche finanzielle Reserve dar, die die Gemeinden gemäß den derzeit geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen allerdings weniger flexibel verwenden

---

1) Die für die inneren Darlehen nach § 15 Abs. 2 RücklVO erforderliche Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist nach neuem Recht nicht mehr vorgeschrieben.

2) Die Rücklagen der Gemeinden sind in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Ausnahmen waren die Jahre 197o und 1971, als das Finanzierungsdefizit der Gemeinden kräftig anstieg (von DM o,3 Mrd. 1969 auf DM 6,7 Mrd. 197o und DM 9 Mrd. 1971) und ihre Rücklagen 197o um DM o,57 Mrd. und 1971 um DM o,68 Mrd. abnahmen. (Quellen der Zahlenangaben: Finanzberichte 1974 und 1975).

3) Saldo der Zuführungen und Entnahmen seit 1948. S. W. Heckt, Zur Einbeziehung der Gemeinden in die Konjunkturpolitik, Institut "Finanzen und Steuern" Nr. 144, Bonn, Januar 1974, S. 34 ff.

konnten als heute. Das neue kommunale Haushaltsrecht hat den Spielraum für die Rücklagenwirtschaft der Gemeinden erheblich erweitert, insbesondere auch durch die Zusammenfassung der nach bisherigem Recht getrennt zu haltenden Rücklagen. Zusammen mit der Aufhebung der "Objektbindung" der Kreditaufnahme im neuen Haushaltsrecht hat dies die Gemeinden befähigt, auf aufgetretene oder erwartete Haushaltsfehlbeträge flexibler zu reagieren. Sie brauchen beispielsweise nicht mehr Kredite zu möglicherweise ungünstigen Konditionen aufnehmen, während sie gleichzeitig für spezielle Zwecke Rücklagen ansammeln müssen.

4. Der Spielraum für eine Erhöhung der Finanzzuweisungen

Sofern eine Gemeinde nicht in der Lage ist, durch Fehlschätzungen aufgetretene Finanzierungslücken aus eigener Kraft zu decken, kommt noch eine Erhöhung der Einnahmen aus dem Finanzausgleich in Betracht. Dies setzt eo ipso die Mitwirkung der übergeordneten Gebietskörperschaft voraus. Ein Spielraum bietet sich bei den derzeitigen finanzverfassungsrechtlichen Verhältnissen vornehmlich im Rahmen der an die Gemeinden gewährten Bedarfszuweisungen, soweit die Finanzierungslücken und die Ereignisse, die sie verursachen, "ausgleichsbedürftige" Tatbestände darstellen.

Für die Finanzzuweisungen, bei denen die gemeindeindividuelle Zuteilungshöhe durch einen gesetzlich fixierten Verteilungsschlüssel determiniert wird, ist die Möglichkeit, sie nach Maßgabe örtlich auftretender Finanzierungslücken zu erhöhen, dagegen auszuschließen. Zwar sind die Schlüsselzuweisungen ihrer finanzausgleichspolitischen Funktion gemäß dazu bestimmt, die Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft der Gemeinden auszugleichen, und leisten somit einen Beitrag zur Vermeidung von Finanzierungsengpässen. Der schlüsselmäßig zu ermittelnde Zuweisungsbetrag richtet sich jedoch nicht nach den Finanzierungslücken, die sich unter den aktuellen finanzwirtschaftlichen Bedingungen bei den dotierten Gemeinden ergeben, sondern nach fiktiven Bedarfsmaßstäben (Haupt- und Nebenansätze bzw. Ausgangsmeßzahl) einerseits und nach den bei gleichmäßiger Hebesatzanspannung vorhandenen Steuer einnahmen (Steuerkraftmeßzahl) andrerseits. Der Grad des dadurch herbeigeführten Ausgleichs hängt von der jeweiligen "Ausschüttungsquote" des Bundeslandes ab, in dem eine Gemeinde liegt.[1] Ein darüberhinaus gehender Ausgleich, der eine Erhöhung der Zuweisungen über den schlüsselmäßig

1) S. dazu W. Ehrlicher, a.a.O., S. 38 ff.

zu verteilenden Zuweisungsbetrag ermöglicht, widerspräche der Konzeption dieser Finanzzuweisungen.

Die Einnahmen der Gemeinden aus der Beteiligung an der Einkommensteuer sind in diesem Zusammenhang zu nennen, da sie rechtlich als Finanzzuweisung aufgefaßt werden können (s.o.) und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach einem gesetzlich verankerten Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt wird. Ein Spielraum für die Erhöhung der schlüsselmäßigen Beteiligungsbeträge nach Maßgabe bei den Gemeinden auftretender Finanzierungslücken fehlt ebenso wie bei den Schlüsselzuweisungen. Bisher ist den Gemeinden die - dem "Steuercharakter" des Gemeindeanteils entsprechende - Befugnis zur Ausübung eines Hebesatzrechtes (Art. 1o6 Abs. 5 S. 3 GG) nicht zugestanden worden. Um den Gemeinden auf diese Weise einen Spielraum für die Erhöhung ihrer Einnahmen zuzugestehen, müßte die derzeitige Konzeption der Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer grundlegend geändert werden. Denn die Einführung gemeindlicher Hebesätze setzte voraus, daß an die Stelle der derzeitigen schlüsselmäßigen Verteilung der Einkommensteuer eine Aufteilung jeder einzelnen Einkommensteuerzahlung in einen Staats- und einen Gemeindeanteil erfolgte.[1)]

Dagegen ist eine Schließung von Finanzierungslücken, die bei den Gemeinden auch unter Einrechnung der schlüsselabhängigen Finanzzuweisungen auftreten, unter bestimmten Voraussetzungen durch die Gewährung oder Erhöhung von Bedarfszuweisungen möglich. Die Bedarfszuweisungen sind einer sehr flexiblen Handhabung durch die gebenden Gebietskörperschaften zugänglich, da ihre Zuteilung aufgrund administrativer Ermessensentscheidungen erfolgt. Sie sind deshalb zur Schließung von Finanzierungslücken geeignet, für die die besondere Lage oder besondere Aufgaben der Gemeinden ursächlich sind (s.o.). Von besonderem Interesse ist

---

1) Vgl. H. Elsner und M. Schüler, a.a.O., S. 6.

der Einsatz der Bedarfszuweisungen in den Fällen, in denen die Finanzierungslücken aufgrund unvorhersehbarer Einnahmenausfälle oder zusätzlicher Ausgaben auftreten. Dafür können etwa Abwanderungen von Industrieunternehmen, Katastrophen und sonstige Ereignisse ursächlich sein. Den Bedarfszuweisungen kommt insoweit die Aufgabe zu, die Risiken von Fehlschätzungen bei den Gemeinden abzudecken, die für diese wegen des geringen Haushaltsvolumens nicht oder schwer tragbar sind. Dies sollte die Gemeinden allerdings nicht dazu veranlassen, den Risiken nicht durch ausreichende Rücklagenbildung Rechnung zu tragen.[1] Denn es ist durch aus ungewiß, in welcher Höhe künftig Mittel für Bedarfszuweisungen (Ausgleichsstocks) bereitstehen werden und welche Kriterien künftig an ihre Zuteilung gelegt werden.

---

1) Die Gewährung von Bedarfszuweisungen ist im allgemeinen auch mit bestimmten Auflagen insbesondere hinsichtlich der Ausgabengestaltung verbunden. S. W. Fischer, a.a.O., S. 62.

Lebenslauf

Werner F u c h t e

geboren:	28. Oktober 1936
Schulbesuch:	von 1942 bis 1948 Besuch der Grundschule in Meschede von 1948 bis 1957 Besuch des Gymnasiums der Benediktiner in Meschede
Praktikum:	von Frühjahr bis Herbst 1957 praktische Tätigkeit bei der Volksbank in Meschede
Studium:	von Wintersemester 1957/58 bis Wintersemester 1958/59 Studium der Fachrichtung Betriebswirtschaft an der Universität Köln mit Ablegung der vorgezogenen Rechtsprüfung von Sommersemester 1959 bis zur Diplomprüfung im Frühjahr 1964 Studium der Fachrichtung Volkswirtschaft an der Freien Universität Berlin
berufliche Tätigkeit:	ab 1964 Tätigkeit in einem Steuerberatungsbüro in Münster, währenddessen Studium an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster von Sommersemester 1964 bis Sommersemester 1967 von 1969 bis 1971 tätig bei der Dresdner Bank AG in Iserlohn seit 1971 beschäftigt bei der Westdeutschen Landesbank in Münster
Familienstand:	seit 1968 verheiratet, ein Kind